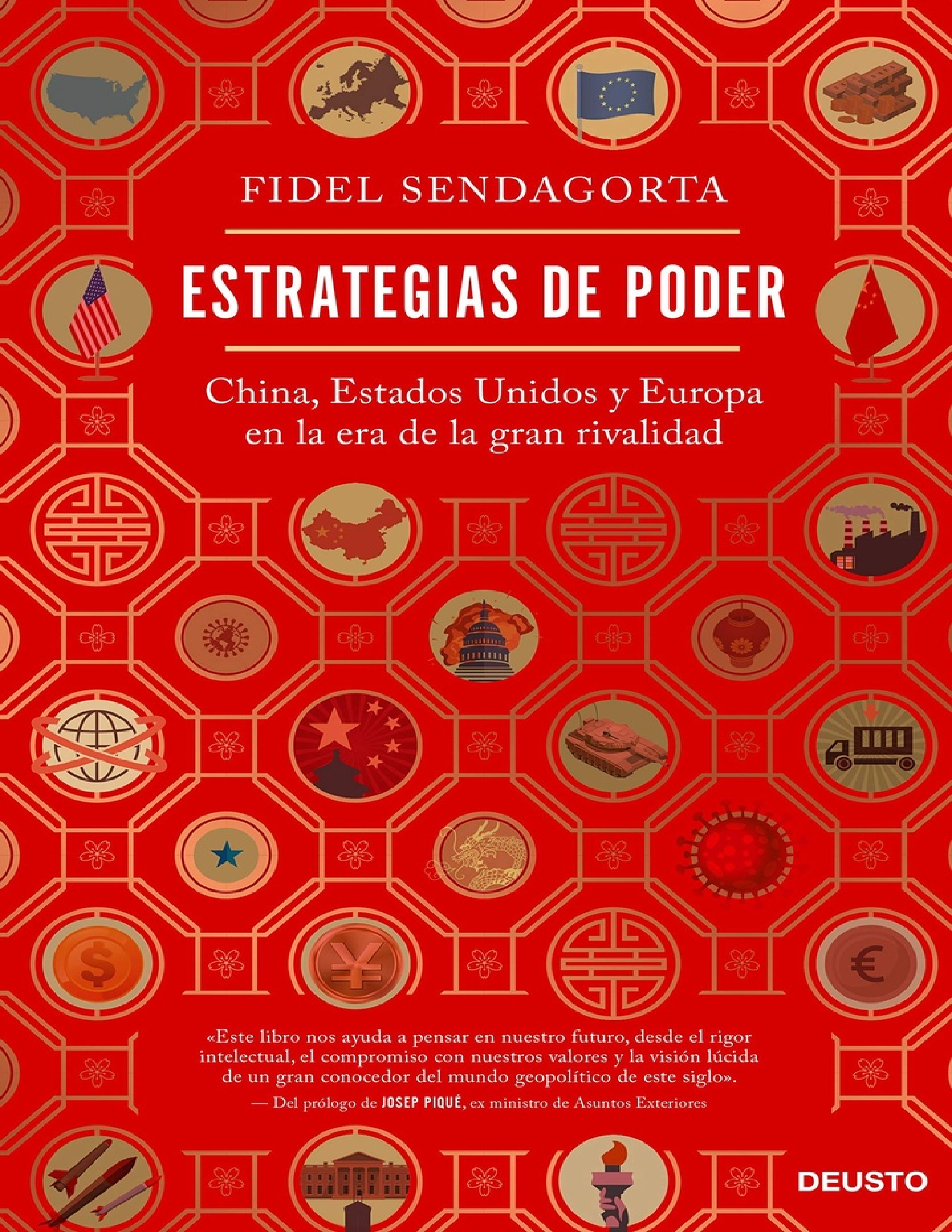

FIDEL SENDAGORTA
ESTRATEGIAS DE PODER
China, Estados Unidos y Europa
en la era de la gran rivalidad
«Este libro nos ayuda a pensar en nuestro futuro, desde el rigor
intelectual, el compromiso con nuestros valores y la visión lúcida
de un gran conocedor del mundo geopolítico de este siglo».
— Del prólogo de JOSEP PIQUÉ, ex ministro de Asuntos Exteriores
DEUSTO

Índice






You Tube


Sinopsis

Cuarenta años después de que Deng Xiaoping abriera China al comercio global e iniciara su conversión en una potencia económica, los gobernantes chinos están convencidos de que ha llegado el momento de que su país recupere la cumbre de la jerarquía mundial que ocupó en el pasado.

El presidente Xi Jinping se siente investido de ese mandato histórico para recuperar la autoestima de la nación. Y, para ello, ha diseñado una estrategia sólida y ambiciosa, pero también controvertida.

En este relato fascinante, que descubre el mundo post pandemia, el veterano diplomático español Fidel Sendagorta describe esta nueva realidad en la que China quiere ser un líder global, Estados Unidos intenta hacer lo posible para evitarlo y Europa ve con perplejidad cómo se encuentra atrapada entre los desafíos de China y el deterioro de la relación transatlántica.

ESTRATEGIAS DE PODER

China, Estados Unidos y Europa en la era de la gran rivalidad

Fidel Sendagorta



La trampa de Tucídides tendida
bajo el arco cruel de la victoria,
resuenan de nuevo en la partida
las rimas y redobles de la Historia.
Vasallos del poder y de la gloria,
los imperios barruntan su caída,
la fortuna ya sólo pretendida
en el tiempo voraz de la memoria.
Llegaron dinastías aurorales
que practican el gesto desdeñoso
en lívidos espejos orientales.
Y el oráculo frío y minucioso
escrutaba las crípticas señales
de un destino feroz y prodigioso.

FS

Prólogo

Hoy ya nadie discute que el escenario geopolítico del presente siglo está marcado por la irrupción de China como una gran superpotencia global. Y que estamos asistiendo a una pugna en todos los frentes para sustituir o, como mínimo, neutralizar a Estados Unidos como la única superpotencia en lo económico, en lo tecnológico, en su «*soft power* » o, por supuesto, en lo militar. Y ése es el punto de partida del excelente libro de Fidel Sendagorta que tengo el honor de prologar.

Esto que hoy es obvio no lo era tanto hace relativamente poco, cuando algunos defendíamos hace más de dos décadas que el centro de gravedad del planeta se iba a situar en el estrecho de Malaca y nos escuchaban con escepticismo, cuando no con cierta ironía displicente.

El peso y la significación de Estados Unidos, después de la apabullante victoria de Occidente en la guerra fría del siglo pasado, y su liderazgo global («la potencia indispensable» de la que hablaba Madeleine Albright) eran indiscutibles. Pocos intuían que ese mundo aparentemente «unipolar» iba a durar muy poco tiempo.

Parecía que el mundo en su conjunto, después de la implosión de la Unión Soviética, iba a avanzar en la senda de la democracia liberal, de la economía de mercado basada en la iniciativa privada, y de la extensión de las sociedades abiertas, en las que la libertad y la igualdad individuales garantizan la protección frente a los abusos de poder y la arbitrariedad de los gobernantes, a través de la división de poderes y la independencia de la Justicia. Desafortunadamente, no ha sido así.

Por otra parte, la irrupción de China, siguiendo las pautas marcadas por Deng Xiaoping, era aparentemente no agresiva, centrada en el desarrollo económico y social interno y sin la menor ambición hegemónica o de «exportación» de su modelo económico, político y social. Algo que la diferenciaba claramente de la Unión Soviética. Y aceptando su inserción en

los mecanismos institucionales y económicos derivados de la globalización, hasta el punto de que Occidente, en gran medida, asumió que la «homologación» de China, en términos políticos (es decir, su «democratización»), era la consecuencia inevitable —y deseable— de su crecimiento económico y de la creación de nuevas clases medias urbanas acostumbradas a los intercambios internacionales. Nada distinto de las experiencias «occidentales» que muchos hemos vivido, por ejemplo en España, y que parecían modelos aplicables a sociedades incluso tan distintas como la china.

Hoy sabemos que esa apreciación —y esa esperanza— ha sido también un error. Hemos caído, de nuevo, en la propensión occidental de ver el mundo a través de nuestras anteojeras, pensando que los demás piensan como nosotros ante fenómenos que nos parecen similares. Y que sus culturas (y su civilización, como es el caso de China) no difieren en lo básico de nuestras propias experiencias históricas y vitales.

Dicho de otro modo, que la conformación de los valores occidentales, desde el humanismo cristiano, el Renacimiento, el Siglo de las Luces y la Ilustración, y las llamadas revoluciones burguesas era aplicable a otras culturas y a otras geografías.

La propia asunción de la doctrina marxista-leninista por el Partido Comunista Chino (PCCh) aparentaba ser la muestra de la aceptación de los parámetros mentales de Occidente por parte de una sociedad que quería romper radicalmente con su pasado.

Pura apariencia y, en el mejor de los casos, un mero paréntesis efímero en su tradición milenaria. Una tradición que descansa, por lo menos, desde el convulso período de la Primavera y el Otoño (cuando Confucio imparte su doctrina) y del período sangriento de los Reinos Combatientes, siglos antes de nuestra era.

Desde entonces, podemos trazar una continuidad (llena de conflictos, derrocamientos y desórdenes de todo tipo) en algunos trazos culturales esenciales (algunos de ellos, además, no específicamente sólo chinos, sino comunes a otras sociedades asiáticas). Podemos referirnos al respeto a la jerarquía y al poder, siempre que al uso de la fuerza por parte de éste se le añada un comportamiento de ejemplaridad moral, o situar la armonía social y familiar por encima de la libertad individual, y someter ésta al interés colectivo, definido por el poder, la tradición y los ritos ancestrales. Y confiar la administración de la cosa pública no a los elegidos por los

ciudadanos, sino a los mejores a través de sistemas predefinidos de selección dominados por la excelencia en el estudio y la formación y, por supuesto, su adscripción a los valores del poder dominante.

En este contexto, China no pretende «exportar» su modelo, como sí lo hemos intentado los occidentales o los soviéticos. De hecho, no lo ha hecho nunca, tratando a sus vecinos como vasallos y/o tributarios, y considerando al resto del mundo como «bárbaros». Hoy, China se esfuerza en extender su influencia globalmente, pero, como siempre, sobre la base de la aceptación ajena de su fuerza y de su superioridad, no esencialmente militar (que también), sino económica, comercial y estratégica.

Pero tampoco, en consecuencia, quiere «importar» modelos ajenos, salvo en lo que conviene a sus objetivos. El ejemplo paradigmático es el tecnológico. China aprendió amargamente que su subordinación a potencias ajenas, desde mediados del siglo XIX hasta mediados del XX (el Siglo de la Humillación), fue debida a la inferioridad de su tecnología, al no haber pasado por la revolución industrial que consolida (desde la época de los descubrimientos) la hegemonía de Occidente en el mundo, a través de su capacidad productiva y, por ende, militar (algo que, en cambio, Japón asimiló mucho antes, con las consecuencias históricas conocidas). Y ha tomado la decisión de evitar que esa situación se repita.

Por ello, primero absorbieron la tecnología occidental, por vías no siempre «ortodoxas», mediante un escaso respeto a la propiedad intelectual o mediante la exigencia de transferencias tecnológicas a cambio del acceso al inmenso mercado chino. Pero hoy ya con una contundente y muy ambiciosa estrategia propia de desarrollo tecnológico endógeno, que busca la primacía en todos los campos relacionados con la inteligencia artificial, desde las redes 5G al *big data* , el *machine learning* o las tecnologías *blockchain* . Y todo apunta a que lo están consiguiendo.

La batalla por el 5G, muy bien explicada en el libro por Fidel Sendagorta, es un ejemplo nítido de que la confrontación va mucho más allá que las convencionales «guerras comerciales».

Se trata, en definitiva, de la pugna por la hegemonía global, a través de la superioridad tecnológica que, a su vez, puede comportar competir con —o, como mínimo, neutralizar— la superioridad militar de Estados Unidos en el terreno nuclear y, por el momento, aún también en las capacidades convencionales, algo que ya está en cuestión en el mar de la China Meridional (tan estratégico para ellos como el Caribe para Estados Unidos,

o el Mediterráneo para nosotros). La aspiración última es desplazar a Estados Unidos como gran potencia asiática, en una rememoración de su propia «doctrina Monroe».

Además, esta estrategia se complementa y se refuerza sustancialmente con iniciativas que conocemos como Made in China 2025 o la Nueva Ruta de la Seda, en sus diferentes acepciones. El objetivo es ya explícito: China quiere y puede ser la mayor superpotencia global del planeta, justo cien años después de la recuperación de su soberanía política, después del Siglo de la Humillación.

Una recuperación que se inicia con la instauración de la República Popular China en 1949 y que culmina, después del «maratón de los cien años», en 2049. No en vano, el presidente Xi Jinping habla del «sueño de una nación fuerte», y afirma que la combinación de la tradición confuciana (y la asunción orgullosa de la Historia como propia del Régimen) y el leninismo (más que el marxismo) como mecanismo de organización interna del PCCh le garantiza, con la inestimable ayuda de las nuevas tecnologías digitales, el control totalitario de la sociedad, como una nueva dinastía que descansa su legitimidad en la prosperidad material y en la recuperación de la autoestima patriótica.

Fidel Sendagorta desgrana este proceso y lo contrapone con los esfuerzos de Estados Unidos por salvaguardar su hegemonía, hasta hace poco indiscutible. Unos esfuerzos en todos los frentes, pero que muchas veces encuentran en las realidades objetivas sus límites. En cualquier caso, estamos ante una larga «guerra», hasta ahora incruenta (pero que no va a estar exenta, como se ha dicho, de tensiones militares, por ejemplo, en los mares oriental y meridional de China), pero de alcance «holístico».

Y China, con estrategias de largo plazo y con un sentido «oriental» del tiempo político, lleva las de ganar, salvo que Occidente, como concepto y como conjunto, decida aunar fuerzas y Estados Unidos se convenza de que, de nuevo, ese desafío sólo puede ser afrontado si se cuenta con sólidas y estrechas alianzas. En definitiva, como dice el sabio refranero popular, «si quieres ir rápido, camina solo; pero si quieres llegar lejos, mejor ve acompañado».

En este contexto, Fidel Sendagorta sitúa su reflexión final y el sentido de esta obra: el papel que le toca desempeñar a la Unión Europea en esta pugna extraordinaria por la dominación global. Citando al exministro de Asuntos Exteriores alemán Sigmar Gabriel: «Europa no puede comportarse

como un vegetariano en un mundo de carnívoros», y pone el énfasis en la absoluta necesidad de que Europa juegue activamente en el terreno geopolítico y, parafraseando a Josep Borrell, hable sin complejos del poder.

Europa, como proyecto político, está en un momento de debilidad y desconcierto. De debilidad en el propio proceso de integración, después de la crisis del euro, el Brexit, la crisis migratoria o la pandemia de la covid-19. De desconcierto ante el debilitamiento del vínculo atlántico, por el reposicionamiento de Estados Unidos con la OTAN y con sus aliados en el continente, acrecentado por la magnitud del enfrentamiento entre las dos grandes potencias, una de ellas, además, en constante refuerzo de una alianza estratégica con Rusia, principal amenaza en el Este, e interesada a su vez en el debilitamiento de la Unión Europea.

Hoy, Europa se encuentra ante el dilema (y en eso no es la única) de salvaguardar su relación económica y comercial creciente con China, y su relación económica, política y de seguridad con Estados Unidos. Un dilema que afecta de manera diferente a los diversos Estados miembros y que dificulta los consensos internos. Sin embargo, por primera vez, la Unión Europea ve a China no sólo como un socio de cooperación, sino como un competidor económico y como un rival sistémico, expresado a través del Informe de la Comisión al Consejo, de marzo de 2019, titulado «UE-China, una perspectiva estratégica».

Así pues, replantearse la actitud ante las inversiones chinas, exigir reciprocidad en el tema de subsidios y de contratación públicos, vigilar el intercambio de tecnologías de doble uso o buscar un enfoque homogéneo frente al desarrollo del 5G, son cosas que van formando parte ya de la agenda común. De hecho, podemos hablar de una política industrial más proactiva que incorpore los requerimientos del nuevo escenario y su evolución en el futuro. Y eso incluye el debate sobre la naturaleza y el uso de internet, la atención a la ciberseguridad o una agenda digital común y propia, frente a los avances chinos en todas esas materias y que pueden afectar no sólo a la economía y a la seguridad, sino también a nuestros valores.

Sendagorta advierte de la perentoria necesidad de que la Unión Europea desempeñe un papel mucho más relevante en todo lo que afecta a los desarrollos actuales y futuros de la inteligencia artificial, incorporando eventualmente normas internacionales que delimiten los campos de juego y posibiliten la defensa de nuestro modo de vida europeo.

Un modo de vida basado en la defensa de la privacidad y la intimidad del individuo y, en definitiva, de la libertad. Sin falsas dicotomías entre ella y la seguridad o la salud. Todo puede ser razonablemente compatible. Y que lo sea es vital para nuestro futuro como europeos en cuanto ciudadanos libres e iguales en un marco democrático que limite la vis expansiva del poder político en nuestras vidas cotidianas.

El libro de Sendagorta nos ayuda a pensar en todo ello, desde el rigor intelectual, el compromiso con nuestros valores y la visión lúcida de un gran conocedor del mundo geopolítico de este siglo.

JOSEP PIQUÉ
MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES
DEL REINO DE ESPAÑA (2000-2002)

Introducción

Tokio fue, en la década de 1980, mi primer puesto como diplomático, y en esa ciudad laberíntica y futurista mi visión del mundo anclada en Europa y Occidente cambiaría para siempre. En esa época todo el mundo recomendaba el libro de Ezra F. Vogel *Japón N º 1. Una lección para el mundo* , una historia de éxito que anticipaba lo que hoy nos parece ya evidente: el final del ciclo histórico de Occidente como civilización hegemónica y el desplazamiento hacia Asia del centro de gravedad mundial.

Años después, una carambola burocrática me situó en el observatorio adecuado para seguir de cerca el giro hacia una rivalidad agudizada en las relaciones entre China y Estados Unidos. En efecto, como consecuencia de las políticas de austeridad aplicadas por el gobierno tras la crisis financiera, el Ministerio de Asuntos Exteriores suprimió muchas direcciones generales y entre ellas la de Asia, que se fundió con la de América del Norte. Por tanto, cuando yo ocupé el puesto de director general entre 2015 y 2018, tenía dentro de mi área de competencia tanto a China como a Estados Unidos. Y así pude otear cómo iba incubándose el antagonismo entre una nueva China imperial en pleno ascenso y la todavía poderosa república imperial estadounidense. Me parecía que este duelo era la gran historia de nuestro tiempo y que nos hacía falta pensar más en sus consecuencias para Europa y para el mundo.

Cuando en julio de 2018 obtuve una beca de investigación para pasar un año en la Universidad de Harvard, quise profundizar en esta cuestión y propuse que mi trabajo se centrara en las cambiantes relaciones entre China, Europa y Estados Unidos en esta nueva era de competición estratégica. El resultado fue un informe que, con el título de *The Triangle in the Long Game* , publicó el Centro Belfer para la Ciencia y los Asuntos Internacionales de la Escuela Kennedy. A su vez, su contenido ha sido la

base de este libro, tras una revisión en profundidad del texto original y el añadido de dos capítulos adicionales, uno sobre las dinámicas políticas en Asia y otro sobre la influencia del ascenso de China en el orden internacional.

En definitiva, el propósito de este ensayo es analizar cómo el impacto del nuevo poder de China se está dejando sentir en Europa, los desafíos que plantea y las respuestas europeas ante esta nueva situación. A su vez, este proceso tiene que examinarse en el contexto de la actual rivalidad entre China y Estados Unidos y su reflejo en las relaciones transatlánticas. Rivalidad, por cierto, que la crisis del coronavirus no va a atemperar sino todo lo contrario.

Deseo agradecer a todo el equipo del Proyecto sobre Europa y la Relación Transatlántica su apoyo constante durante mi estancia en el Centro Belfer: a su presidente académico, Nick Burns, a la directora ejecutiva, Cathryn Clüver Ashbrook, al profesor Karl Kaiser, a Alison Hillegeist, Erika Manouselis y Elsa Kudzi.

La participación en las actividades del Centro Belfer fue siempre enriquecedora y estimulante y por ello agradezco tanto a su director, Ash Carter, como a su codirector, Eric Rosebach, sus invitaciones para participar en ellas.

Mi agradecimiento también para Víctor Pérez García, que fue mi ayudante de investigación para el informe que está en el origen de este libro, por su buen criterio a la hora de seleccionar lecturas y documentación sobre cada uno de los capítulos.

Mi proyecto de investigación se benefició enormemente de los comentarios y observaciones de muchos profesores e investigadores de la Escuela Kennedy y en particular de Graham Allison, Philippe Le Corre, Rolf Mowatt-Larssen, Joseph Nye, John Park, Tony Saich, Ezra Vogel, Stephen Walt y Odd Arne Westad. Mi gratitud para todos ellos.

Quiero también agradecer a la Fundación Rafael del Pino, en las personas de su presidenta, María del Pino, su director, Vicente Montes, y su director del Programa de Liderazgo Global, Manuel Muñiz, así como al Ministerio de Asuntos Exteriores, por la creación y la financiación de esta beca de investigación, tan útil para conectar la práctica diplomática con lo mejor del mundo académico. Debo puntualizar que los análisis reflejados en este libro son de mi exclusiva responsabilidad y no pueden atribuirse en ningún caso al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Gracias también a mis colegas y amigos Santiago Cabanas, Camilo Villarino, Ana Sálomon, Hansi Escobar, Fernando Alonso, Manuel Lejarreta, Carlos Morales, José Antonio Sabadell, Cristina Fraile y Javier de Isturiz por sus valiosos comentarios y por su ayuda para la presentación del informe en Estados Unidos y en España. Mi agradecimiento también a Cristina Gallach y Juan González-Barba por el interés mostrado. Tras la publicación del informe por el Centro Belfer tuve la oportunidad de discutirlo en varios centros de estudios internacionales. Los debates que mantuve por este motivo han sido una valiosa fuente de reflexión para afinar mi análisis a la hora de escribir este libro. Mi agradecimiento por tanto a Andrew Small, del German Marshall Fund; Erik Brattberg, del Carnegie Endowment for International Peace; Mikko Huotari y Helena Legarda, del Mercator Institute for China Studies; Emilio Lamo de Espinosa, Charles Powell, Mario Esteban, Luis Simón, Miguel Otero-Iglesias y Andrés Ortega, del Real Instituto Elcano; José María de Areilza, del Instituto Aspen España; Mark Leonard, José Ignacio Torreblanca y Janka Oertel, del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores; Áurea Moltó, de la revista *Política Exterior* ; Cristina Manzano, de *Esglobal* ; José María Beneyto y Belén Becerril, del Instituto Universitario de Estudios Europeos-CEU, así como a Josep Borrell, Javier Solana, Josep Piqué y Marcelino Oreja, con los que también tuve la ocasión de intercambiar puntos de vista sobre estos nuevos desafíos para Europa.

Y a Lydia Figueroa, mi mujer, a la que agradezco especialmente su estupendo apoyo durante nuestra estancia en Cambridge, Massachusetts, y a lo largo de todo el proceso de elaboración de este libro.

1

De la convergencia a la competición

> La capacidad china de provocar un desplazamiento en el equilibrio de poder mundial es de tal magnitud que el mundo debe encontrar un nuevo equilibrio. No puede pretenderse que China sea tan sólo uno de los grandes jugadores en la partida global. De hecho, es el mayor jugador que ha habido nunca en la historia.
>
> LEE KUAN YEW [1]

En 2018, las relaciones entre Estados Unidos y China dieron un giro fundamental para situarse de lleno en la competición estratégica. Tanto la Estrategia de Seguridad Nacional de la Administración Trump como su Estrategia de Defensa Nacional justificaron el nuevo paradigma. Y en su discurso del Hudson Center, en octubre de 2018, el vicepresidente Mike Pence explicó en detalle lo que realmente significa la competición en todos los ámbitos, desde el militar al comercial pasando por el tecnológico, los medios de comunicación y el mundo académico. A estas palabras siguieron acciones como el aumento sucesivo de aranceles sobre productos chinos y las medidas dirigidas a impedir que la empresa Huawei adquiera una posición predominante en las telecomunicaciones de nueva generación.

Por su parte, Europa, también en 2018, comenzó a modificar su política dando un nuevo enfoque a las relaciones con China, y en marzo de 2019 un informe de la Comisión Europea, avalado por el Consejo Europeo, señalaba por primera vez a China como un «rival sistémico».

El presidente Trump había hecho de la reducción del déficit comercial con China uno de los puntos fuertes de su campaña electoral. Ya como presidente, la transformación de las relaciones con China ha sido una de las

prioridades de su mandato. Pero no se trata sólo de la política de una Administración determinada. En Washington se ha llegado con extraordinaria rapidez a un amplio consenso sobre China que incluye a ambos partidos políticos, al Congreso, a las patronales y a los sindicatos, a buena parte de los *think tanks* y a muchos medios de comunicación. Existe además la convicción general de que si Estados Unidos no actúa de forma inmediata, mañana puede ser demasiado tarde porque China habrá tomado la delantera en una serie de áreas fundamentales.

Sin embargo, este consenso cada vez más amplio no impide que surja un debate vigoroso sobre la dirección estratégica de la política estadounidense hacia China. En este sentido, Fareed Zakaria ha argumentado a favor de la doble estrategia que habían seguido las sucesivas Administraciones hasta el giro representado por Trump: por un lado, desarrollar la cooperación con China en todos los ámbitos, y por otro, un esfuerzo paralelo por parte de Estados Unidos para mantener en Asia un equilibrio de poder favorable, especialmente mediante el fortalecimiento de sus alianzas y de las especiales relaciones con países que, sin ser aliados, compartían la preocupación por el ascenso de China. [2] Zakaria considera que esta estrategia estaba funcionando y que Estados Unidos no debía dejarse llevar por el pánico conduciendo las relaciones con China a un antagonismo que aumentaba el riesgo de conflicto y que acabaría por agotar sus mejores energías.

Ante esta tesis, Aaron Friedberg argumenta que la anterior estrategia se basaba en la premisa de que el equilibrio de poder mantendría la estabilidad mientras la cooperación, especialmente la económica, y las transformaciones que estaba provocando en China, lograría «la magia» de su plena integración en el orden internacional como un «copropietario responsable», es decir, como una potencia defensora del *statu quo* . Y ello al mismo tiempo que su sistema interno iría convergiendo gradualmente hacia fórmulas cercanas al liberalismo. Estas expectativas no se han cumplido. China no desea una desestabilización del orden internacional, pero se ha convertido en una potencia revisionista. Y las señales políticas que transmite el liderazgo chino van todas en contra de la convergencia de sistemas, ya sea el creciente control del Partido Comunista Chino (PCCh) sobre todos los ámbitos de la sociedad o la supresión del límite de mandatos para el presidente. Es decir, concluye Friedberg, que esta estrategia se estaba alejando de su objetivo y no ha funcionado. [3]

Pero no es éste el único motivo que explica la fermentación de esta atmósfera de desconfianza hacia China que se ha ido acumulando poco a poco hasta hacerse patente, con gran intensidad, en los últimos años. También hay otros factores:

En primer lugar, el hecho de que dieciocho años después de la incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC), su economía todavía no se haya abierto plenamente a la competencia de las firmas extranjeras. Este argumento viene acompañado en algunos casos por la percepción de que el impresionante crecimiento de la economía china se ha hecho sobre todo a costa de Estados Unidos, que ha perdido buena parte de su industria en beneficio de China.

En segundo lugar, la toma de conciencia de que la competición en las nuevas tecnologías tiene profundas consecuencias sobre la competitividad económica pero también sobre el ámbito de la defensa. En este sentido, el plan Made in China 2025 se ha contemplado como una prueba evidente de que China estaba usando todos los resortes del Estado para alcanzar la ventaja tecnológica para sus empresas, incluyendo el uso generalizado de subsidios estatales pero también el robo masivo de propiedad intelectual. De hecho, los principales empresarios estadounidenses se quejan de que no compiten contra otras empresas chinas sino contra todo un Estado.

En tercer lugar, un comportamiento más a la ofensiva de China en el ámbito internacional, especialmente por lo que se refiere al control militar sobre el mar de la China Meridional.

Estas acciones por parte del liderazgo chino han llevado a no pocos autores a hacer a China especialmente responsable del actual ambiente de desencuentro entre ambos países. En este sentido, Joseph Nye ha escrito que «la retórica de Trump y sus aranceles no ha sido más que la gasolina que se arroja sobre un fuego ya existente». [4]

Sin embargo, aunque China introdujera reformas que liberalizaran en gran medida su economía dejando intacto su sistema político, el resultado podría ser un desafío aún mayor que el actual: el que plantearía, como afirma Friedberg, una autocracia con la mayor y más eficiente economía del mundo.

Otros autores consideran que estamos ante un fenómeno estructural: China ha acumulado un enorme poder económico que, al estar sostenido por la mayor población del mundo, puede transformar el sistema internacional y alterar el equilibrio de poder mundial de manera que llegue

a socavar el actual dominio de Estados Unidos. Por lo tanto, la rivalidad entre estas dos potencias podría fácilmente desembocar en conflicto. Ésta es la tesis del politólogo John Mearsheimer en *The Tragedy of Great Power Politics* . [5]

En la misma línea, en *Destined for War. Can America and China Escape Thucydides's Trap?* , [6] su autor, Graham Allison, logra establecer un relato que ha hecho fortuna sobre el resurgir de China. Allison aporta el contexto histórico de la rivalidad entre Estados Unidos y China y llega a la conclusión de que ahora —como en el pasado— existe un riesgo objetivo de conflicto cuando una potencia emergente amenaza la posición dominante de una potencia establecida. Sin embargo, a diferencia de Mearsheimer, que considera que en estas circunstancias el conflicto es inevitable, Allison argumenta que la historia demuestra que la guerra no es un desenlace predeterminado y que la voluntad humana tiene siempre un peso decisivo.

El libro de Graham Allison ha recibido una atención muy especial en China. De hecho, el propio presidente Xi Jinping ha confiado a sus interlocutores extranjeros que la necesidad de evitar la trampa de Tucídides es uno de los mayores desafíos con los que se enfrenta China. La identificación de los líderes chinos con este relato tiene que ver con la experiencia histórica de este país, especialmente durante el apogeo y declive de las sucesivas dinastías en la era de los Reinos Combatientes. Los chinos tienen una visión circular del pasado porque los períodos de esplendor y prosperidad se han alternado con ciclos de decadencia y destrucción a lo largo de su dilatada historia. Para Estados Unidos, con una visión del pasado más corta y lineal, esta interpretación resulta difícil de aceptar. Desde su fundación, el país sólo ha conocido un camino ascendente hasta su actual posición de liderazgo mundial. [7]

Los gobernantes chinos están convencidos de que ha llegado el momento de la recuperación de su antigua posición en la cúspide de la jerarquía mundial. Este sentido del destino es desde luego uno de los factores más poderosos para explicar su actual autoestima como nación y su determinación para lograr el éxito en todos los campos. El presidente Xi Jinping se siente investido de este mandato histórico y ha diseñado una estrategia para llevar a cabo su visión de una China que se convierta en «un líder mundial, tanto en términos de fortaleza nacional como de influencia internacional» para mediados de este siglo. [8] La parte visible de esta

estrategia cuenta con dos pilares principales: el plan Made in China 2025 tiene como objetivo conducir a China al liderazgo mundial en diez sectores de tecnología punta, y la Iniciativa de la Franja y la Ruta (la Nueva Ruta de la Seda) se ha creado con el propósito de conectar a China con el resto del mundo mediante una amplia red de infraestructuras. En cuanto a la parte invisible de la estrategia, Thomas Wright lo ha explicado de la siguiente manera: «Solía decirse que las intenciones estratégicas de China eran un misterio, no un secreto. Un misterio es algo de naturaleza desconocida, incluso para sus líderes. Un secreto puede robarse, pero un misterio se desvela con el tiempo, si es que llega a desvelarse». [9]

No todo el mundo está de acuerdo con esta definición de la estrategia china. Michael Pillsbury, un antiguo funcionario del Departamento de Defensa que actualmente es asesor externo de la Casa Blanca, sugiere que China tiene una estrategia secreta para reemplazar a Estados Unidos como superpotencia global. [10] Recuerda que el presidente Xi Jinping, durante su primer discurso como secretario general del PCCh, habló del «sueño de una nación fuerte». La inspiración de este concepto novedoso en el lenguaje político chino procedía de un libro titulado *The China Dream* , escrito por un oficial del ejército, el coronel Liu Mingfu, que se ha convertido en un éxito editorial en el país. Su tesis principal es que la competición entre China y Estados Unidos no será un duelo que se decida en un solo acto, sino más bien una carrera de fondo, como un maratón. En cien años, contando desde la fundación de la República Popular en 1949, China podría conseguir adelantar a Estados Unidos y convertirse en el líder mundial.

Pero en esta estrategia del maratón, inspirada por las lecciones de la historia antigua de China, el engaño en lo referente a las propias intenciones cumple un papel importante. Especialmente a la hora de obtener del adversario lo que se necesita de él pero sin provocarle antes de que la batalla esté completamente preparada.

Si ésta fuera la lógica de los dirigentes chinos, ¿por qué ha dejado China de lado su prudente estrategia de «esconder sus capacidades y ganar tiempo» provocando así la fuerte reacción de Estados Unidos? [11] Para Kevin Rudd, [12] las razones serían múltiples:

En primer lugar, la percepción de los líderes chinos del declive de Estados Unidos según una serie de parámetros que utilizan para medir el poder nacional.

En segundo lugar, el surgimiento de un sistema multipolar global y la pérdida de interés en Washington por las intervenciones militares unilaterales, especialmente a la luz de los escasos resultados obtenidos en Iraq y Afganistán.

En tercer lugar, el cálculo por parte de los dirigentes chinos de que su economía será menos dependiente del resto del mundo a medida que su mercado nacional crezca en peso relativo.

En cuarto lugar, el creciente peso del nacionalismo tanto en la visión de los dirigentes como en el sentimiento público. En efecto, el nacionalismo en China funciona tanto hacia abajo, como fuerza legitimadora del PCCh, como hacia arriba, como un poderoso reflejo del orgullo de la población respecto a los logros de su país.

Es decir, que en la decisión del liderazgo chino de abandonar su política de ocultar sus capacidades y ganar tiempo hay un indudable sentido de la oportunidad. Y este factor está a su vez muy presente en el concepto de *shi* , un elemento clave en el pensamiento estratégico chino. Henry Kissinger lo define como «el arte de entender los asuntos políticos en un estado de constante flujo». El estratega tiene que captar la tendencia de las cosas y la dirección a la que apunta y usarla para alcanzar sus objetivos. [13] Se suele decir que los chinos siempre piensan a largo plazo, y hay mucho de cierto en ello, pero la noción de *shi* debe matizar esta afirmación. En este contexto podremos entender mejor la visión del presidente Xi Jinping resumida en las palabras pronunciadas durante el XIX Congreso Nacional del PCCh: «Las ruedas de la historia no dejan de girar y las mareas de los tiempos son vastas y poderosas. La historia favorece a los que tienen determinación, impulso, ambición y enorme coraje; no espera a los indecisos, a los apáticos, ni a los que temen los desafíos».

Puede que a los chinos les haya sorprendido el estilo de Trump, pero sin duda han contado con que habría una reacción de Estados Unidos a sus audaces movimientos. Saben que vienen tiempos de tensión, pero aceptan las dificultades como parte inevitable del proceso que conduce a su ascenso hacia la cúspide del poder mundial.

En todo caso, hemos entrado en una nueva fase de la historia y la competición es hoy el eje que vertebra el espectro completo de las relaciones entre ambos países, del ámbito militar al comercial, pasando por el académico y cultural. Pero es en la esfera tecnológica donde la competición se ha agudizado de manera más notable.

A diferencia del Japón Meiji del siglo XIX , la China imperial rechazó la ciencia y la tecnología occidentales como factor imprescindible para la modernización del país. Esto no volvería a suceder. En 1978, a medida que las relaciones con Estados Unidos se encaminaban hacia la normalización, Deng Xiaoping tenía una prioridad: la ciencia y la tecnología. Su propuesta de enviar a setecientos estudiantes a Estados Unidos para realizar estudios de ciencias fue inmediatamente aceptada por el presidente Jimmy Carter. [14] En la actualidad, hay 350.000 estudiantes chinos siguiendo cursos universitarios en Estados Unidos. Por lo tanto, el éxito chino en la mejora de su capacidad tecnológica es también un resultado de la política estadounidense de cooperación. Ahora la tendencia se ha invertido, y la colaboración está dando paso a una gradual desvinculación. En Estados Unidos existe una preocupación cada vez mayor frente al acelerado progreso tecnológico de China, y esta inquietud se extiende al ámbito de la seguridad. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 evidencia estos temores al afirmar que «perder nuestra ventaja tecnológica y de innovación tendría implicaciones negativas de largo alcance para la prosperidad y el poder de Estados Unidos».

Cuando la seguridad se convierte en la principal prioridad, la interdependencia deja de ser considerada como un fenómeno puramente positivo. En este sentido, todo apunta a que Estados Unidos vaya reduciendo su actual dependencia mutua con China en sectores en los que percibe vulnerabilidades estratégicas. China, por su parte, está haciendo exactamente lo mismo al aumentar su autonomía en los sectores tecnológicos definidos en el plan Made in China 2025 e intentará evitar a toda costa que Estados Unidos pueda debilitar su economía mediante la aplicación de sanciones. [15]

Thomas Wright ve la relación entre Estados Unidos y China en términos de competición interdependiente. Las ventajas de la interdependencia siguen viéndose de manera positiva por parte de ambas sociedades. Pero en ciertas áreas van a desvincularse la una de la otra para reducir los riesgos de una excesiva vulnerabilidad. Henry M. Paulson, antiguo secretario del Tesoro y uno de los promotores de la política de cooperación con China, reconoce esta necesidad de desconectarse en ciertos sectores para proteger la seguridad nacional. Aun así, teme que el gobierno de Estados Unidos no

sólo esté pensando en un reducido número de áreas sensibles sino que «por el contrario, esté coqueteando con una desvinculación muy amplia». [16]

Un buen ejemplo que ilustra el desacoplamiento de un sector entero de la economía por razones de seguridad es el caso del 5G. Lo que Washington quiere evitar no es sólo el espionaje industrial y político a través de la presencia de Huawei en las redes 5G, sino también la capacidad que tendría Pekín de «apagar» sectores enteros de infraestructura crítica en caso de conflicto grave.

Por otra parte, muchos analistas consideran que la pandemia del coronavirus va a intensificar esta progresiva segregación entre la economía china y la estadounidense al poner de manifiesto la dependencia de Estados Unidos respecto a China en equipos médicos y medicamentos. [17]

Por lo que se refiere a Europa, el poder económico de China se ha extendido por todo el continente durante años sin encontrar resistencia hasta hace muy poco. La llamada de atención vino a través de una acción conjunta de Alemania y Francia en coordinación con la Comisión Europea. Como hemos visto, China tiene una estrategia doble: por una parte, el plan Made in China 2025, y por otra, la Iniciativa de la Franja y la Ruta (Nueva Ruta de la Seda). Podría argumentarse que a Alemania le preocupan especialmente las consecuencias del primero para la viabilidad futura de su modelo industrial, mientras que Francia, con mayor sensibilidad geopolítica, es más consciente de los riesgos de la Franja y la Ruta. Ambos países sienten una preocupación cada vez mayor, y las instituciones europeas también, acerca de la capacidad china para aprovecharse de las divisiones europeas, y la crisis del coronavirus no ha hecho sino confirmar estas aprensiones. Sin renunciar a la política de cooperación con China, que tiene una extensa agenda que va desde el cambio climático a la no proliferación, las instituciones europeas y los gobiernos nacionales han empezado a diseñar una nueva estrategia para la competición con este país.

Este proceso de reconsideración de las relaciones con China, tanto por parte estadounidense como europea, se ha cruzado con la pandemia del coronavirus y apenas empezamos a comprender las repercusiones que puede tener este fenómeno en los equilibrios de poder existentes. Hay autores que consideran esta crisis como un parteaguas que traerá consigo profundas mutaciones en el orden internacional y en los modos de vida, y otros que, por el contrario, piensan que retornaremos tarde o temprano a una normalidad no muy diferente a la precedente. Más cerca de estos

últimos que de los primeros, Richard Haas, presidente del Council on Foreign Relations, estima que esta crisis no va a modificar en lo fundamental las tendencias que ya estaban presentes con anterioridad sino que las va a potenciar: el repliegue de Estados Unidos y su pérdida de apetito por el liderazgo internacional; la intensificación de la rivalidad con China y el progresivo desacoplamiento entre ambas economías; el nacionalismo, la demanda popular de más estado y el ascenso de fuerzas autoritarias. [18]

2

Visiones e intereses

Europa juega a la defensiva

En los últimos años las instituciones y los países europeos han tenido que lidiar simultáneamente con los desafíos de una China con creciente influencia en Europa y con el deterioro de la relación transatlántica bajo la Administración Trump.

Respecto a las relaciones con China, la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, presentó en 2016 un informe a los Estados miembros sobre los elementos de una nueva estrategia de la Unión Europea hacia China. El documento reflejaba una política de tiempo apacible con la usual mezcla de demandas de reciprocidad en comercio e inversiones, de igualdad de oportunidades para las empresas europeas en el mercado chino, las preocupaciones habituales en materia de derechos humanos y una larga lista de asuntos globales en los que ambas partes deseaban estrechar la cooperación. Los nuevos ingredientes incluían una primera reacción a la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda —esperando que se llevara a cabo conforme a los criterios de mercado y las normas internacionales— y un llamamiento a los Estados miembros para proyectar «una voz clara, fuerte y unificada en su política hacia China», apuntando así a los incipientes riesgos de división en el seno de la Unión Europea.

Tres años después, en marzo de 2019, el tono había cambiado considerablemente y la Comisión y la alta representante presentaban un informe al Consejo Europeo definiendo a China como «un socio de

cooperación, un competidor económico y un rival sistémico», a la vez que proponían una serie de acciones para reequilibrar las relaciones. [1]

Este informe fue el resultado de una nueva toma de conciencia que se desarrolló gradualmente —primero en París y Berlín y después en Bruselas — acerca de la necesidad de proceder a una consideración más cuidadosa de las consecuencias económicas y políticas del resurgimiento de China y de las políticas más adecuadas para lidiar con ellas. Algunas de estas preocupaciones eran las siguientes:

En primer lugar, mientras las autoridades chinas lanzaban una ofensiva diplomática para obtener el máximo apoyo para la Franja y la Ruta (Nueva Ruta de la Seda), el alcance geopolítico de esta iniciativa empezaba a entenderse mejor incluso en Bruselas, donde un funcionario de la Unión Europea fue citado por los medios al afirmar que «la Unión Europea no hace geopolítica». Aunque los europeos habían enmarcado el proyecto en términos de conectividad, pronto fue abriéndose paso la evidencia de que la infraestructura no es un fin en sí mismo sino un medio al servicio de un fin. Y el objetivo de China no sería otro que lograr una posición predominante tanto en Eurasia como en el Indo-Pacífico. [2] El riesgo para Europa sería acabar convirtiéndose en el extremo débil de una Eurasia con su centro geopolítico en Pekín y dos potencias autocráticas, como son Rusia y China, haciendo pesar su influencia política en todo el continente. A esta inquietud habría que añadir la percepción de que Estados Unidos está debilitando sus vínculos con los aliados europeos.

En segundo lugar, el fuerte incremento de la inversión china en Europa a partir de 2016 ha disparado las alarmas en Bruselas y en otras capitales europeas. Alemania y otros Estados miembros han recibido con creciente desconfianza las adquisiciones chinas de empresas de alta tecnología en sectores prioritarios definidos por el plan Made in China 2025. La naturaleza abierta de las economías europeas contrasta fuertemente con la insistencia china en cerrar sectores enteros a la inversión extranjera y la financiación nada transparente de sus empresas mediante fondos públicos. Estos factores, a los que se añade el creciente éxito de las firmas chinas compitiendo en productos de tecnología avanzada, se combinaron para crear una demanda favorable a un control más estricto de estos flujos de inversión. Al mismo tiempo, empresas chinas, que con frecuencia eran de titularidad estatal, estaban adquiriendo participaciones en sectores de infraestructuras clave como la energía, los servicios públicos, los puertos,

los ferrocarriles y los aeropuertos en países del sur y el este de Europa sin que hubiera mediado un debate público que permitiera evaluar las ventajas y los inconvenientes de estas operaciones. La confluencia de ambos factores tuvo como efecto la introducción de una normativa europea para el control de estas inversiones, que se excluían o se dificultaban en ciertos sectores definidos como estratégicos.

Sin embargo, esta posición más cautelosa hacia las inversiones chinas no debe ocultar que una buena parte de estos flujos financieros continúan siendo bienvenidos tanto por los gobiernos como por las empresas como un factor valioso tanto en términos de financiación como de creación de empleo.

En tercer lugar, la creciente presencia económica china en Europa ha despertado los temores de que China utilice su nueva influencia para conseguir el apoyo político de ciertos Estados miembros en cuestiones como el mar de la China Meridional, los derechos humanos o el trato a las minorías, impidiendo así que la Unión Europea pueda unirse en torno a posiciones comunes. A más largo plazo, la perspectiva de un poderoso país autoritario con presencia global y una fuerte influencia sobre Europa está suscitando no pocas preguntas tanto en la opinión pública como en las instituciones de muchos Estados miembros. En el pasado, las diferencias ideológicas con China se centraban en el trato dado a sus propios ciudadanos. Ahora se añaden otras preocupaciones cuando China empieza a promover su enfoque autoritario por todo el mundo. De hecho, su modelo de control político mediante las tecnologías de vigilancia vinculadas con el tratamiento de datos se ha convertido en una dimensión relevante de la Franja y la Ruta. Al mismo tiempo, la regulación del uso de los datos privados por el Estado o las empresas es un factor cada vez más importante en la gobernanza europea, y las diferencias con el planteamiento chino se van haciendo más evidentes. Inevitablemente, estas tendencias apuntan a un aumento de las tensiones ideológicas entre China y los países europeos, al menos aquellos con gobiernos comprometidos con la democracia liberal, mientras que las fuerzas populistas y nacionalistas parecen menos preocupadas por el desafío del autoritarismo chino.

En cuarto lugar, el creciente poder de China y el debilitamiento del impulso de integración en la Unión Europea crean un nuevo equilibrio de poder menos favorable para Europa. La Unión Europea y sus Estados miembros son actores globales en algunos campos, pero también se han

convertido en el objeto de las ambiciones chinas. El resultado es que la política europea hacia China es ahora más defensiva que en el pasado.

La crisis del coronavirus ha puesto de manifiesto esta tendencia de la manera más descarnada. El alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, señaló que estamos ante «una batalla de relatos» en la que las ayudas y los mensajes chinos tienen «un componente geopolítico que incluye la lucha por ganar influencia a través de la propaganda y la "política de la generosidad"». [3]

Estados Unidos inmerso en la política de competición

El hecho de que las relaciones entre China y Estados Unidos hayan pasado de estar inspiradas por la cooperación a estar definidas por la competición está teniendo implicaciones cada vez mayores sobre las relaciones entre los países europeos y China. Al tiempo que se agudiza la rivalidad entre las dos superpotencias, ambas extienden su competición a escala global con el fin de promover su influencia o disminuir la de la otra parte. El mantra chino del *win win* ha perdido todo atractivo en Washington y el mundo entero se convierte en el escenario de un juego de suma cero. De ahora en adelante, cuando los representantes de la Administración estadounidense se encuentren con sus colegas europeos, China estará siempre en la agenda.

Éste es el caso de las redes 5G en Europa y la eventual participación de empresas chinas en su despliegue. El vínculo entre tecnología y seguridad nacional se ha convertido en el centro de la competición con China, y Washington presiona a los europeos para que sean más conscientes de los riesgos de seguridad que conlleva el uso de tecnologías chinas en las redes 5G. Los países europeos aspiran a un equilibrio entre sus relaciones económicas con China y sus vínculos de seguridad con Estados Unidos, encontrando una vía intermedia entre el acceso total de las empresas chinas al 5G y su prohibición total. En cambio, Estados Unidos desea excluir por completo la tecnología china, creando unas redes seguras para sí y para sus aliados. Aunque este planteamiento parece demasiado radical visto desde Europa, la decisión de Washington de restringir la exportación de las tecnologías estadounidenses a Huawei puede disminuir el interés de las empresas europeas por asociarse con esta firma en el despliegue de las

redes 5G. La segregación del sector de las telecomunicaciones en dos bloques es por tanto una posibilidad real. [4]

Por otra parte, van aumentando las señales de que Estados Unidos va a estar más activo en Europa en otros campos considerados relevantes para su rivalidad con China. Uno de ellos es el factor ideológico, en el que cabe esperar un aumento de las campañas de comunicación y mayor presión sobre los gobiernos, especialmente en Europa del Este, que van a notar cómo el aumento de la influencia china no sale gratis en las relaciones con Estados Unidos. Además, Washington buscará una mayor cooperación europea respecto al mar de la China Meridional, especialmente por lo que se refiere a la participación de fuerzas navales europeas en operaciones para la libertad de navegación. Sin embargo, los países europeos no son verdaderos actores militares en esa región y sus actividades en esta área seguirán siendo simbólicas en gran medida. Finalmente, es probable que Estados Unidos quiera aumentar la coordinación de sus actividades bajo el sello del Indo-Pacífico con la Estrategia de Conectividad Unión Europea-Asia con el fin de competir más eficazmente con la Franja y la Ruta.

Sin embargo, la Administración estadounidense no ha buscado la cooperación con la Unión Europea en el campo comercial. Por el contrario, ha aumentado los aranceles a productos europeos y ha rechazado las propuestas europeas para negociar conjuntamente las diferencias comerciales con China. Washington ha optado por un enfoque bilateral en su política comercial con el objetivo de maximizar los resultados de una negociación cuyos beneficios no se quieren compartir con terceros países.

Además, el presidente Trump ha expresado en varias ocasiones su desdén por la propia Unión Europea y su apoyo a los líderes nacionalistas europeos en un brusco giro respecto a la doctrina estadounidense de los últimos setenta años. Más aún, su falta de un compromiso firme hacia la OTAN ha creado desconfianza en Europa y ha exacerbado los temores sobre el futuro de la relación transatlántica.

Las instituciones y los países europeos cada vez comparten más inquietudes con Estados Unidos sobre cómo el resurgimiento chino puede afectar a los intereses y valores compartidos por ambos lados del Atlántico. Pero, desde el punto de vista europeo, la política estadounidense hacia China en relación con Europa está plagada de contradicciones:

En primer lugar, Estados Unidos quiere utilizar todo su potencial para construir una relación comercial más equilibrada con China, pero al mismo

tiempo rechaza trabajar conjuntamente con la Unión Europea.

En segundo lugar, Washington quiere impedir que China aumente su influencia política en Europa, especialmente en su parte oriental, pero simultáneamente socava la unidad de la Unión Europea.

En tercer lugar, ha favorecido la cooperación en inteligencia en asuntos relacionados con la tecnología china con el grupo de países anglosajones Five Eyes [5] en un momento en el que el Reino Unido ha perdido influencia en la Unión Europea a causa del Brexit.

En cuarto lugar, ha mostrado escasa voluntad para defender los principios que sostienen el orden liberal internacional en un momento en el que aumenta la competición ideológica con China. [6]

Sin embargo, una política de mayor firmeza hacia China es hoy por hoy el único aspecto que goza de apoyo bipartidista en Washington. La rivalidad con China se ha convertido en el principio organizador de la política exterior de Estados Unidos y los europeos tendrán que interiorizar que sus relaciones con Estados Unidos van a estar determinadas por esta cuestión cualquiera que sea el color de la Administración que ocupe la Casa Blanca. [7]

China juega a la ofensiva

Los objetivos de China en Europa se entienden mejor en el marco más amplio de la visión del mundo de sus dirigentes concretada en los siguientes principios: [8]

En primer lugar, la prioridad de la preservación de su unidad nacional y de su sistema político y económico bajo el liderazgo del PCCh.

En segundo lugar, la creación de un orden regional e internacional más coherente con las aspiraciones nacionales chinas, su ideología política y sus intereses nacionales. La hegemonía estadounidense ya no se acepta ni a escala regional ni a la global. China se ha propuesto ser la potencia predominante tanto en Eurasia como en el Indo-Pacífico.

En tercer lugar, la convicción de que el orden liberal internacional creado por Estados Unidos está en declive, lo que presenta oportunidades para que China promueva su transformación de acuerdo con sus intereses. Pero la competición debe manejarse con prudencia evitando cuidadosamente la confrontación.

En cuarto lugar, China debe continuar la transformación de su economía hacia sectores de mayor innovación y valor añadido, convirtiéndose para ello en un líder tecnológico mundial.

Esta visión del mundo aplicada a Europa apunta a una serie de prioridades para las políticas chinas hacia la Unión Europea. La primera sería que las instituciones y los países europeos deben atenerse al principio de una sola China como una condición *sine qua non* para desarrollar unas relaciones normales. Esta línea roja ha sido una constante en las últimas décadas y ha sido reiterada en el documento sobre política hacia la Unión Europea publicado por el gobierno chino en diciembre de 2018. Este informe también pide a la Unión Europea que «se abstenga de interferir en los asuntos internos de China en nombre de los derechos humanos», pero su lenguaje es mucho más imperativo cuando se refiere a Taiwán, Tíbet, Xinjiang, Hong Kong y Macao. En todo caso, la percepción de un nuevo equilibrio de poder más favorable para China se traducirá sin lugar a dudas en una posición mucho más severa de su gobierno en estas cuestiones.

Por otra parte, China siempre ha considerado la integración europea como un proceso positivo en el contexto de su política más amplia destinada a promover un orden internacional multipolar. Pero, tal como se refleja en recientes trabajos académicos, las percepciones sobre Europa han cambiado a peor en los últimos años, primero con la crisis del euro y después con el Brexit y el ascenso de fuerzas políticas contrarias a la integración. [9] No es por tanto casual que el enfoque chino hacia Europa se haya hecho más subregional, como lo demuestra el foro 17+1 de cooperación de China con Europa Central y Oriental.

Sin embargo, Europa no ha perdido relevancia estratégica para China, aunque ahora sea de manera diferente al pasado. La Unión Europea es el primer mercado a escala global y el primer socio comercial de China y por tanto un objetivo central para avanzar los intereses económicos chinos. Pero en los últimos años se ha producido un giro significativo en las relaciones económicas bilaterales. Así como en las décadas pasadas el centro de las relaciones estaba en la propia China, donde las empresas europeas invertían por el atractivo de sus bajos costes y el acceso a su inmenso mercado, el factor más dinámico en la actualidad son las inversiones en Europa de empresas chinas que adquieren firmas de alta tecnología o de infraestructuras en sectores tan estratégicos como los puertos y la energía.

Al calor de esta expansión económica, China ha mostrado su voluntad de extender su influencia política por toda Europa, especialmente en aquellos países más necesitados de sus inversiones. Utilizando estos vínculos, China está logrando ampliar su «círculo de amigos» y promover sus posiciones políticas. Además de sus avances en los Estados miembros, China muestra un especial empeño por crear un baluarte en los Balcanes, aprovechando el vacío político en el que se encuentran varios países de esta región sin una perspectiva clara de adhesión a la Unión Europea.

Otra prioridad importante de China en el nuevo contexto de rivalidad agudizada con Estados Unidos es tratar de debilitar el vínculo transatlántico y destacar el concepto de Eurasia como nuevo centro de gravedad mundial. La Franja y la Ruta es el instrumento clave para promover esta visión geopolítica que quiere poner de manifiesto la centralidad de Pekín y su liderazgo en todo el continente eurasiático.

Finalmente, el levantamiento del embargo de armas que se acordó por la Unión Europea tras los sucesos de Tiananmen en 1989 es un objetivo permanente de la política china hacia Europa por motivos en gran medida simbólicos, ya que China está ahora más interesada en la adquisición de tecnología de doble uso que en la compra de armamento. Sin embargo, también hay razones geopolíticas, ya que el embargo crea una asimetría entre las relaciones de Europa con China y las que mantiene con algunos de sus rivales regionales como Japón, la India, Australia y Vietnam.

3

Los desafíos económicos y tecnológicos

El comercio de mercancías ha sido el motor que ha dado impulso a las relaciones económicas entre China y Europa en las últimas décadas. Pero el intercambio ha sido desequilibrado, ya que sólo tres Estados miembros (Alemania, Finlandia e Irlanda) han anotado un superávit comercial. En 2017, el déficit comercial total de la Unión Europea con China sobrepasó los 176.000 millones de euros.

Recientemente ha habido un aumento considerable de otros flujos. En concreto, del turismo procedente de China, que se ha triplicado en los últimos diez años. Pero la tendencia más significativa ha sido la expansión de la inversión china en Europa.

Un salto en la inversión

La inversión directa china en los países de la Unión Europea ha aumentado de los 700 millones de euros anotados en 2008 a los 20.000 millones en 2015 y 35.000 millones en 2016. Esta tendencia al alza ha disminuido en intensidad en 2017 y 2018 (con 30.000 millones y 17.300 millones, respectivamente) como resultado del descenso de la inversión directa china en todo el mundo. Esta caída se explica por la decisión del gobierno chino de controlar sus flujos financieros hacia el exterior a causa de una fuerte disminución de sus reservas en divisas. Aun así, este volumen sería mucho mayor si se computaran las inversiones por debajo del umbral del 10 por

ciento. Un caso significativo ha sido la adquisición del 9,7 por ciento de Daimler por la empresa china Geely, por valor de 7.300 millones de euros. [1]

Además, el total de la inversión directa china no representa más que un 10 por ciento de su PNB, una cifra considerablemente inferior a la de Alemania (39 por ciento), Estados Unidos (34 por ciento) o Japón (28 por ciento). Cabe por tanto esperar que la tendencia al alza de los flujos de inversión de China hacia la Unión Europea se recupere en un futuro próximo. Mucho dependerá del impacto que tengan los nuevos mecanismos de control de inversiones tanto a escala nacional como comunitaria. [2]

Algunas características relevantes de estos flujos de inversión de China hacia Europa serían los siguientes:

En primer lugar, el hecho de que se haya producido una disminución de la inversión europea hacia China en paralelo con el incremento de la inversión china hacia Europa. Estos flujos europeos han pasado de una media de 10.000 millones de euros entre 2010 y 2015 a 8.000 millones en 2016 y 2017.

En segundo lugar, aunque los países del sur y el este de Europa hayan atraído una proporción creciente de las inversiones chinas, el Reino Unido, Alemania y Francia todavía representaban el 45 por ciento del total de estos flujos en 2018.

En tercer lugar, las adquisiciones han supuesto un 94 por ciento del total de la inversión directa china, siendo muy minoritarios los proyectos de nueva inversión.

En cuarto lugar, el transporte, los servicios públicos, las infraestructuras, la alta tecnología, el automóvil, el sector inmobiliario y la hostelería han sido los campos prioritarios para la inversión china en Europa.

El notable incremento de las inversiones chinas en los últimos años ha provocado tanto reacciones positivas como negativas dependiendo de los países y de los sectores. Antes de analizar estas diferencias en detalle puede ser útil tratar de entender las motivaciones chinas.

Los objetivos estratégicos chinos

En un artículo sobre China y la Unión Europea, *The Economist* argumentaba que «sería una equivocación atribuir demasiada estrategia a

sus acciones (en Europa)». China quiere convertirse en una superpotencia moderna y es oportunista a la hora de impulsar este objetivo. [3] Pero, como se mencionó anteriormente, lo cierto es que China sí tiene una visión estratégica que ha sido desarrollada en dos iniciativas complementarias lanzadas por el propio presidente Xi Jinping. Ambas proporcionan orientaciones claras para la política china de inversión en Europa:

En primer lugar, el plan Made in China 2025 pretende la transformación del modelo económico chino para que este país se convierta en «el líder entre las potencias industriales del mundo» a lo largo de tres etapas que culminarían en 2049, primer centenario de la República Popular. El presidente Xi Jinping lo explicó así en un discurso pronunciado en 2013: «La tecnología avanzada es el arma más afilada del Estado moderno [...]. Nuestra tecnología todavía está retrasada respecto a la de los países desarrollados y tenemos que adoptar una estrategia asimétrica para alcanzarlos y sobrepasarlos». [4] Para lograr este ambicioso objetivo, China debe conseguir que su industria sea más competitiva en diez sectores tecnológicos: tecnologías de la información, automatización y robótica, aeroespacio y aeronáutica, ingeniería oceanográfica y transporte marítimo, tren de alta velocidad, vehículos eléctricos, equipos de producción eléctrica, maquinaria agrícola, nuevos materiales, productos farmacéuticos y equipos médicos. Conforme se vayan desarrollando estas tecnologías, el plan apunta a un proceso gradual de autosuficiencia, permitiendo a China superar su actual dependencia de Estados Unidos. Esta estrategia enumera una serie de instrumentos para lograr estos objetivos, incluyendo un fuerte aumento de los gastos en investigación y desarrollo, mayor financiación estatal y la adquisición de firmas extranjeras. De esta forma, el plan proporciona una justificación para un amplio número de inversiones en sectores de alta tecnología, especialmente en Alemania.

En segundo lugar, la Franja y la Ruta. Presentada por el presidente Xi Jinping en 2013, tiene por objeto la integración de Eurasia por medio de nuevas conexiones terrestres y marítimas. Por el momento, más de sesenta y cinco países se han adherido a esta iniciativa, incluidos dieciséis Estados miembros de la Unión Europea. Esta estrategia proporciona la lógica para las inversiones chinas en transporte e infraestructuras por toda Europa y especialmente en el sur y el este.

Algunos objetivos son comunes a ambas, como el de fortalecer la competitividad de las empresas chinas con el fin de convertirlas en

verdaderos campeones a escala global.

Por otra parte, el aumento de la influencia política de China en Europa se ha citado a menudo como una de las motivaciones de sus inversiones en el continente. No es un secreto que China quiere crear una «comunidad de amigos» por todo el mundo, y en Europa este objetivo ha llevado a Pekín a aplicar un enfoque subregional diferenciado. Los países de la Europa Central, Oriental y Meridional, que están más necesitados de capital extranjero, también son aquellos en los que se espera un aumento más rápido de la influencia política china. [5]

La plataforma más estructurada de cooperación subregional es el 17+1, un marco diplomático de cooperación entre China y los países de Europa Central y Oriental. Los representantes de estos países celebran una cumbre anual con China en la que se discuten y eventualmente se aprueban proyectos regionales de infraestructuras incluidos en la Franja y la Ruta. Sin embargo, estas reuniones multilaterales de alto nivel son habitualmente cortas y lo más atractivo para los jefes de gobierno participantes son las reuniones bilaterales que se celebran con el primer ministro de China. [6]

Las instituciones europeas y algunos Estados miembros han criticado esta iniciativa como prueba de que China juega al divide y vencerás para debilitar a la Unión Europea. Pero sus participantes argumentan que este foro responde a la aspiración de promover las relaciones con Asia en general y con China en particular, un objetivo que los países más poderosos de la Unión Europea han desarrollado a lo largo de los años mediante reuniones periódicas de alto nivel entre sus líderes y los dirigentes chinos. Otra crítica más frecuente es que China asimila este formato con el que utiliza con los países en vías de desarrollo de África y América Latina. Como en estos casos, el énfasis se pone en la financiación concesional a través del Export-Import Bank of China más que en los proyectos de nueva inversión. Además, los préstamos están condicionados a la participación de empresas chinas en la ejecución de los proyectos.

Algunos países como Hungría no ocultan que las relaciones con China son una baza especialmente útil a la hora de negociar con las instituciones europeas la financiación de proyectos, especialmente en un momento en el que la evolución interna en el país está sometida a crecientes críticas en Bruselas. Sin embargo, este «jugar la carta china» no es bien recibido en Washington, a pesar de las afinidades ideológicas del presidente Trump con

el primer ministro Viktor Orban. [7] Éste, por su parte, ha transmitido a diplomáticos estadounidenses que quiere que Hungría sea «neutral, como Austria», cuando Estados Unidos exige mayor firmeza frente a Rusia y China.

Los Balcanes son especialmente vulnerables a las acciones chinas para lograr un control económico e influencia política. Sin una vía clara hacia la adhesión a la Unión Europea, un país como Serbia tiene muchas menos opciones que los Estados miembros para encontrar financiación para sus proyectos de infraestructuras. Por eso se ha convertido en un objetivo prioritario en el juego estratégico chino. Las empresas chinas se benefician en Serbia de la falta de regulación comunitaria, lo que implica que las licitaciones públicas pueden ser sustituidas por acuerdos directos con el gobierno. Además, en comparación con los engorrosos procedimientos para obtener financiación de la Unión Europea, los proyectos chinos son más rápidos y pueden modularse fácilmente con los ciclos electorales locales.

En Bruselas y en otras capitales como Berlín aumenta la inquietud por el vacío político en los Balcanes. Los responsables políticos constatan cómo esta situación está ayudando a China en sus avances hacia Europa Central. Pero la ampliación no es nunca un proceso corto y menos aún si escasea la voluntad política en el contexto del notable incremento del euroescepticismo en toda Europa. Por otra parte, Rusia ha reconstruido unas estrechas relaciones con Serbia desde el fin de la guerra fría. Ahora que China inicia su penetración con incentivos económicos, la competición geopolítica se hace más intensa, con Moscú y Pekín cooperando entre ellos para contrarrestar la influencia occidental en la región. [8] De hecho, durante la pandemia del coronavirus, China se anotó un tanto propagandístico cuando el presidente de Serbia declaró que «la solidaridad europea no existe... es puro cuento. Los únicos que nos ayudan son nuestros amigos de la República Popular China». [9]

Estudios de caso

EN EL CAMPO DE LA ALTA TECNOLOGÍA

NXP en los Países Bajos

China tiene un talón de Aquiles muy evidente en el área de los semiconductores. Su industria depende de los suministros de seis empresas, tres de las cuales tienen su sede en Estados Unidos. [10] Si Washington aplicara una prohibición de exportar chips de ordenadores, el daño causado a los fabricantes chinos sería devastador. China ha importado semiconductores por valor de 200.000 millones de dólares al año en los últimos cinco años. La prohibición decretada por Washington en 2018 de exportar tecnología estadounidense a la empresa china de telecomunicaciones ZTE se levantó meses después pero constituyó un serio aviso para Pekín. Conscientes de esta vulnerabilidad, las autoridades chinas se habían fijado en el plan Made in China 2025 el objetivo de satisfacer el 80 por ciento de la demanda local para 2030, un salto considerable respecto al 33 por ciento de 2016.

Al mismo tiempo, las adquisiciones en Estados Unidos ya no eran una opción para China, ya que Washington había endurecido en los últimos años su control de las inversiones chinas a través del comité CFIUS. De hecho, en 2017 las adquisiciones de firmas estadounidenses por empresas chinas se habían reducido en un 90 por ciento respecto al año anterior.

En consecuencia, disminuir la dependencia de Estados Unidos en esta área se había convertido en una prioridad para el gobierno chino. La toma de control de la empresa neerlandesa de semiconductores NXP por la china JAC Capital, en una triple transacción por valor de 4.000 millones de dólares, debe por tanto analizarse en este contexto estratégico. Las tres transacciones fueron las siguientes: [11]

- JAC Capital creó una *joint venture* con NXP llamada WeEn, con una participación mayoritaria de la empresa china y su cuartel general en Shanghái. La participación de NXP disminuiría en un 20 por ciento en un plazo de entre tres y cinco años.
- Dos divisiones de NXP fueron segregadas de su empresa-madre para formar dos nuevas compañías, Ampleton y Nexperia, cuya propiedad en su totalidad pasó a ser de JAC Capital. Ambas son fabricantes de chips para la industria de telecomunicaciones y, a diferencia de NXP, no utilizan componentes procedentes de Estados Unidos y por lo tanto no se verían afectadas por eventuales sanciones estadounidenses.

En definitiva, la lógica de esta operación no es otra que aumentar la autosuficiencia china en este campo. El nuevo propietario, JAC Capital, es una subsidiaria de JIC, una empresa estatal china y, por lo tanto, un instrumento de su gobierno para adquirir el control de activos estratégicos en alta tecnología.

Kuka en Alemania

En 2017 Alemania se convirtió en el destino número uno de la inversión directa china en Europa, con un volumen de más de 50.000 millones de euros. La mayoría de las operaciones fueron adquisiciones, muchas de ellas dirigidas a empresas de alta tecnología. La compra más importante fue la de la empresa de robótica Kuka por Midea por valor de 4.500 millones de euros. La robótica es uno de los sectores prioritarios en el plan Made in China 2025 debido al retraso de China en este campo en comparación con otros países industriales. En 2016 China tenía sólo 49 robots industriales por cada 10.000 trabajadores, una cifra considerablemente menor que los 301 de Alemania, 305 de Japón y 351 de Corea del Sur. [12] El objetivo chino era aumentar a 150 robots por cada 10.000 trabajadores para el año 2020. Por otra parte, la robótica es también una prioridad en el plan alemán Industria 4.0, desarrollado conjuntamente por las empresas y el sector público para modernizar el sector y promover la «fábrica inteligente» del futuro.

Aunque Midea se comprometió a mantener su sede y la producción en Alemania, así como a preservar los puestos de trabajo existentes, el gobierno alemán no podía contemplar favorablemente una operación que parecía el primer paso para el vaciamiento de lo mejor de la industria alemana. [13] Sigmar Gabriel, entonces vicecanciller, afirmó que «sería apropiado si se presentara al menos otra oferta de Alemania o del resto de Europa». El comisario de la Unión Europea para Asuntos Digitales, Günther Oettinger, también pidió a las empresas europeas que hicieran una contraoferta. [14] De acuerdo con ciertas informaciones, funcionarios alemanes hablaron con Siemens y Bosch para tantear su interés. Ninguna de estas gestiones dio resultado y el gobierno alemán no disponía de ningún instrumento legal para bloquear esta operación, ya que la industria robótica no estaba considerada entonces como un sector estratégico. Pero, como se verá más adelante, esta compra agitó el mundo político berlinés en un

momento en el que Alemania empezaba a repensar sus relaciones con China.

En infraestructura de transporte

El puerto del Pireo en Grecia y otros puertos

La toma de control del puerto del Pireo por la compañía naviera china COSCO debe ser analizada en el contexto de la iniciativa de la Franja y la Ruta y del objetivo chino de transformarse en una potencia marítima como parte de sus ambiciones globales. [15] La Unión Europea se ha convertido en el principal socio comercial de China y el 70 por ciento del comercio mundial se desarrolla por mar. Para facilitar y proteger las rutas comerciales a sus principales mercados, China ha convertido en una prioridad la adquisición de infraestructuras de transporte en Europa.

Como resultado de esta toma de control del Pireo por COSCO, este puerto se ha convertido en una plataforma importante para el transporte de contenedores en el Mediterráneo y el Mar Negro. También se ha transformado en una puerta de entrada para los productos chinos y de otras procedencias con destino a Europa Central y Alemania. Desde que HP decidió trasladar sus operaciones de distribución al Pireo, otras empresas industriales como Sony, Samsung, ZTE y Huawei han hecho lo propio. [16]

COSCO es una empresa estatal china, la naviera más grande del mundo y también el mayor operador de terminales de contenedores a escala global, con participaciones en el capital de más de cuarenta empresas del sector, incluidas las terminales de los puertos de Rotterdam en los Países Bajos, Amberes y Zeebrugge en Bélgica, Bilbao y Valencia en España, Marsella en Francia y Vado Ligure en Italia, además del Pireo.

La cooperación de larga data entre los navieros griegos y los astilleros y navieros chinos preparó el camino para la primera inversión china en 2008, cuando COSCO adquirió un arrendamiento por treinta y cinco años de la terminal de contenedores del Pireo. Tras la crisis financiera, que afectó a Grecia con una especial dureza, los acreedores internacionales exigieron la privatización de activos del Estado, una política que abrió una ventana de oportunidad para los inversores chinos. En 2016, COSCO adquirió una participación mayoritaria en la Autoridad del Puerto del Pireo (PPA, por sus siglas en inglés) por 280,5 millones de euros. Un año después, COSCO compraba hasta el 67 por ciento de las acciones y recibía una concesión a

cuarenta años. A su vez, la PPA, con mayoría china, anunciaba una inversión de 294 millones de euros. [17]

En consecuencia, en el curso de los pocos años transcurridos desde 2008, el transbordo de contenedores en el Pireo se ha incrementado más de siete veces, alcanzando los 4 millones de TEU en 2016. Entretanto, el Pireo se ha convertido en el séptimo puerto de Europa por número de contenedores. Las autoridades chinas quieren desarrollar ahora la «Ruta Express Tierra-Mar China-Europa» para facilitar el transporte de mercancías desde el Pireo a Europa Central a través de una red de ferrocarriles que sería renovada en los próximos años con financiación china. Comparada con las vías tradicionales a través del Estrecho de Gibraltar, esta ruta reduciría el tiempo de entrega entre China y Europa en al menos ocho días. [18]

De acuerdo con el citado informe del LeidenAsiaCentre, el puerto del Pireo se ha convertido en una de las historias de éxito de la Franja y la Ruta, no sólo a escala europea sino también mundial, al menos en términos de los beneficios que tanto China como Grecia obtienen de este proyecto. Como se verá más adelante, este éxito incluye también algunos efectos secundarios.

El ferrocarril Hungría-Serbia

Este ferrocarril, que forma parte de la mencionada «Ruta Express Tierra-Mar China-Europa», está pensado para mejorar las conexiones entre el puerto del Pireo y Europa Central en el marco de la Franja y la Ruta. El proyecto se aprobó en la cumbre del 16+1 [19] en 2014 y su propósito es modernizar la conexión ferroviaria entre Budapest y Belgrado, reduciendo el tiempo de viaje de las actuales ocho horas a en torno a tres. El Export-Import Bank of China tiene la intención de proporcionar la financiación a través de créditos blandos de hasta 3.000 millones de dólares.

Sin embargo, el proyecto acumula retrasos. De acuerdo con informaciones del *Financial Times* , existe una investigación en curso de la Comisión Europea destinada a comprobar si estos planes se ajustan a la normativa europea sobre licitaciones y compras públicas, lo que explicaría la demora en la ejecución. El hecho es que varios años después de su aprobación, los trabajos han empezado en el lado serbio pero todavía no en el húngaro. Como contrapunto de la historia de éxito del Pireo, este proyecto ha expuesto la parte más débil de las inversiones chinas en

infraestructuras y ha disminuido las expectativas respecto a los resultados de la cooperación en el marco del foro 17+1.

EN EL SECTOR DE LA ENERGÍA

Energía nuclear en el Reino Unido

En 2016, el gobierno británico aprobó el proyecto para construir una nueva planta nuclear en Hinkley Point como parte de un programa más amplio para crear un total de ocho. El coste de Hinkley Point se había estimado en 18.000 millones de libras y se adjudicó a Électricité de France (EDF) y China General Nuclear (CGN), ambas empresas de titularidad estatal. El proyecto fue lanzado por el entonces primer ministro, David Cameron, que animó a la participación china bajo la promesa de «una edad de oro» en las relaciones entre ambos países. Sin embargo, cuando Theresa May se convirtió en primera ministra, ordenó una investigación sobre la seguridad del proyecto. Finalmente, el gobierno dio su visto bueno, pero Estados Unidos advirtió públicamente poco después de que existían riesgos de seguridad. [20] En octubre de 2018, el secretario adjunto para Seguridad Internacional y No Proliferación, Christopher Ashley Ford, denunció la participación de la empresa china al tiempo que recordaba la transferencia de tecnología del sector civil al militar en ese país.

Las inversiones de CGN en el Reino Unido hasta la fecha ascienden a 2.000 millones de libras. Sus planes incluyen aumentar su participación en el programa nuclear británico hasta los 9.500 millones. Además, CGN ha mostrado su interés tanto en adquirir NuGen, la subsidiaria de Toshiba creada para construir una proyectada planta nuclear en Moorside (Cumbria), como en la construcción de otra planta nuclear en Bradwell (Essex) con tecnología propia. [21] Sin embargo, en el actual contexto de competencia estratégica con China, una buena parte de los analistas británicos no prevén que una empresa estatal china siga haciendo avances en una industria tan sensible.

Redes eléctricas en Portugal y en otros países

En el marco del rescate financiero de Portugal por la troika de instituciones financieras encabezadas por la Unión Europea, su gobierno llevó a cabo un programa de privatizaciones por valor de 10.000 millones de euros.

Empresas chinas adquirieron muchos de estos activos y Portugal se convirtió en uno de los mayores receptores de la inversión china en Europa, al menos en términos per cápita. [22]

La mayor compra fue la realizada por la compañía China Three Gorges (CTG) del 21,35 por ciento de Energias de Portugal (EDP) por 2.700 millones de euros en 2015, convirtiéndose así en su mayor accionista. En 2017, CTG aumentó su participación al 23,3 por ciento y ofreció adquirir el resto del capital por 9.100 millones. Aunque no se ha tomado una decisión final al respecto cuando se escriben estas líneas, el centro de estudios MERICS informó en enero de 2019 que las negociaciones se habían suspendido «en parte debido a un endurecimiento del entorno regulatorio europeo». [23]

EDP no sólo era la red eléctrica más importante de Portugal, sino que además sus subsidiarias tenían activos en España, Estados Unidos y otros países. La asociación con EDP había permitido a CTG convertirse en el segundo proveedor privado de energía eléctrica en Brasil y conseguir un acceso al sector eólico en Polonia, Italia y el Reino Unido. [24]

Otras empresas chinas tienen también participaciones importantes en las redes eléctricas europeas. En este sentido, la China State International Development ha adquirido un 35 por ciento de la italiana CDP Reti por 2.100 millones de euros, un 24 por ciento de Independent Power Transmission Operator en Grecia y un 25 por ciento de Redes Electricas Nacionais en Portugal.

La reacción europea

Alemania es el mayor inversor europeo en China y también el mayor socio comercial con China de la Unión Europea, con un volumen total de comercio de 186.000 millones de euros. La canciller Angela Merkel ha visitado Pekín cada año durante sus sucesivos mandatos acompañada por los miembros más relevantes de su gobierno. En una palabra, durante años la asociación de Alemania con China ha sido la más fuerte en Europa. Pero la toma de control de Kuka en 2016 fue un *shock* para el sistema alemán. Kuka era una de las joyas de la corona de la industria alemana, una empresa especialmente bien posicionada de cara al futuro. Este primer impacto fue amplificado por la adquisición del 10 por ciento de Daimler por el fondo

chino Geely. En su calidad de casa madre de Mercedes Benz, Daimler es un poderoso símbolo del papel que desempeña la industria alemana en la escena mundial. Ambas iniciativas proceden de una misma estrategia china, el plan Made in China 2025, un programa que el liderazgo alemán contempla ahora como un desafío directo a su posición en el sector de la alta tecnología. [25]

¿Cuáles son las cuestiones más problemáticas de estos avances chinos sobre Alemania en particular y Europa en general? Diversos informes de expertos, incluido el suscrito en enero de 2019 por la Federación de Industrias Alemanas (BDI, por sus siglas en alemán), apuntan a los siguientes factores: [26]

En primer lugar, el papel del Estado chino y del PCCh en la economía. La intervención estatal crea distorsiones considerables en los mercados globales y en los precios mundiales, dado el tamaño de la economía china. En muchas ocasiones, las decisiones de inversión se toman a nivel político y se ejecutan tanto por empresas estatales como por firmas privadas que reciben orientaciones del PCCh a través de las células constituidas en cada empresa. De hecho, cuatro de los cinco estudios de caso examinados en este capítulo correspondían a empresas de propiedad estatal.

En segundo lugar, una falta de reciprocidad y de condiciones similares para las empresas locales y las europeas en el mercado chino. Tres de cada cuatro grandes inversiones chinas en Europa desde el año 2000 no hubieran sido autorizadas en China. [27] Además, las condiciones para el acceso a los mercados en Europa y en China son claramente asimétricas. En China existen restricciones en ciertos sectores como los servicios financieros. En otras áreas los obstáculos son abundantes: transferencia forzosa de tecnología, insuficiente protección de la propiedad intelectual y acceso discriminatorio a las licencias y a la financiación, entre otros.

En tercer lugar, la competitividad nacional. A través del plan Made in China 2025, las autoridades chinas promueven fusiones para crear campeones nacionales, subsidian la introducción de nuevas tecnologías y orientan las adquisiciones de empresas extranjeras de alta tecnología. China está avanzando con rapidez para convertirse en una gran potencia tecnológica y para ello hace uso de todos sus instrumentos, algunos legítimos y otros cuestionados por implicar una competencia injusta.

En cuarto lugar, las preocupaciones en materia de seguridad. Las inversiones chinas en ciertos sectores sensibles como las telecomunicaciones, tecnologías de doble uso, infraestructuras críticas, medios de comunicación y otros, están despertando inquietudes en Europa tanto en términos de acceso a información confidencial como por la capacidad de control sobre aspectos clave de una economía nacional. Las informaciones sobre la práctica sistemática de ataques cibernéticos chinos a las empresas europeas no han contribuido precisamente a crear confianza en este campo.

En quinto lugar, la influencia política a escala nacional y de la Unión Europea. China se ha convertido en un actor político en Europa que utiliza sus palancas económicas para influir sobre las posiciones de los Estados miembros en su esfera interna y también sobre la concertación de éstos en el seno de las instituciones comunitarias.

Más allá de esta influencia puntual hay una cuestión de soberanía. Lo vemos cuando, en la adquisición de la empresa Kuka, la estrategia china del Made in China 2015 pasa por encima del plan alemán Industria 4.0, o cuando la iniciativa de la Franja y la Ruta no tiene en consideración los planes europeos sobre infraestructuras de transporte, en el caso del ferrocarril Hungría-Serbia. En ambos casos hay decisiones estratégicas para el futuro de Europa que se toman en Pekín y no en Bruselas o en otras capitales europeas. [28]

La respuesta a estas preocupaciones se ha empezado a producir tanto en el plano nacional como en el europeo. En el primero, Alemania modificó su ley sobre inversiones extranjeras aumentando las competencias del gobierno para prohibir adquisiciones del 25 por ciento o más del capital de empresas que operan en el sector de las infraestructuras críticas. En diciembre de 2018, Berlín endureció aún más esta ley rebajando el límite hasta un 10 por ciento del capital. [29]

En el ámbito europeo, en febrero de 2017 los ministros de Economía de Alemania, Francia e Italia firmaron una carta conjunta a la Comisión Europea pidiendo que se creara un mecanismo comunitario de control de inversiones. La Comisión preparó un borrador de legislación e hizo una propuesta dirigida al Consejo y al Parlamento de la Unión Europea. La propuesta incluía sectores sensibles como la infraestructura crítica, las tecnologías avanzadas, incluidas el aeroespacial, la nanotecnología y las baterías eléctricas, además de los medios de comunicación y la

alimentación. La regulación le atribuye a la Comisión un papel relevante, ya que puede examinar los acuerdos de inversión y solicitar a los Estados miembros que cooperen proporcionando información procedente de sus propios mecanismos de control. La Comisión dará su opinión si lo pide al menos un tercio de los Estados miembros pero, en todo caso, la decisión final sobre la autorización de la inversión corresponde a cada gobierno nacional. [30]

Aunque esta nueva regulación no está específicamente dirigida hacia China, sus autoridades entendieron bien su propósito. En el informe del gobierno chino de diciembre de 2018 sobre las relaciones con la Unión Europea se incluye la siguiente mención: «China espera que la Unión Europea mantendrá abiertos sus mercados de inversión, reducirá o eliminará los obstáculos y las barreras discriminatorias a dichas inversiones, proveerá a las empresas chinas un entorno justo, transparente y predecible y protegerá sus legítimos derechos e intereses». [31]

Resulta significativo que, durante la crisis del coronavirus, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, animara a los Estados miembros a utilizar todos los instrumentos legales disponibles para evitar adquisiciones hostiles de empresas europeas por parte de entidades extranjeras que quisieran aprovecharse del desplome en el precio de las acciones. En este sentido, el gobierno español aprobó un decreto en esas fechas para limitar a un 10 por ciento la adquisición por parte de firmas extranjeras de acciones en empresas españolas encuadradas en sectores estratégicos. En sus disposiciones se establece que este veto afecta a corporaciones extraeuropeas y se refiere específicamente a «empresas públicas o de control público o de fondos soberanos de terceros países». No cubre sólo a China, pero sin duda este país estaba muy presente en quienes prepararon esta normativa.

Más allá del control de inversiones, la respuesta alemana y europea a las inquietudes sobre China tomó forma doctrinal en el ya citado informe de la Federación de Industrias Alemanas (BDI) de enero de 2019. En el informe se argumenta que la teoría de la convergencia de sistemas ha dejado de ser defendible, ya que China no avanza hacia una economía de mercado ni hacia el liberalismo político. Además, a causa de sus dimensiones, China es una potencia económica con capacidad de moldear los mercados globales y el orden internacional. «El modelo chino de una economía caracterizada por

un importante control estatal entra por tanto en competición sistémica con las economías liberales de mercado.»

Esta afirmación marca un antes y un después en la posición del empresariado alemán respecto a China. El informe insiste en que debe encontrarse un equilibrio entre cooperación y competición aunque «una política de contención y de segregación de la economía china no es una opción». En cuanto a los posibles remedios, el informe de los empresarios menciona algunos defensivos, como un control más estricto de las inversiones exteriores y aplicar la normativa europea sobre subsidios estatales también a aquellos que proceden de terceros Estados. Otros son de carácter ofensivo, como una política industrial ambiciosa a escala europea, incentivos fiscales y mayores presupuestos para la investigación, reconsiderar las normas sobre fusiones para que permitan la creación de «campeones europeos» y permitir al Banco Europeo de Inversiones que financie proyectos fuera de la Unión Europea en el marco de la Estrategia de Conectividad con Asia. La conclusión es clara: «Sólo una Europa fuerte y unida puede defender sus intereses y valores contra el poder emergente de China en todo el mundo».

Muchas de estas ideas fueron la fuente de inspiración para la Comisión Europea en su informe de marzo de 2019 al Consejo Europeo titulado *Unión Europea-China, una perspectiva estratégica* . Este breve documento para los usos comunitarios incluye diez propuestas para lograr unas condiciones más equilibradas y con mayor reciprocidad en las relaciones económicas con China. Muchas de estas acciones son medidas autónomas a adoptar por la Unión Europea en los próximos meses y años. Otras deberán ser objeto de una negociación con China.

Sin embargo, las discusiones en la Unión Europea sobre el mecanismo de control de inversiones han puesto de manifiesto las divisiones entre aquellos Estados miembros cuya prioridad es atraer inversiones chinas sin imponer trabas y aquellos otros que quieren unas reglas del juego más equilibradas para evitar que China juegue con ventaja. Lo que no impide que estos últimos también sean favorables a las inversiones que creen riqueza y empleos siempre que se cumplan ciertas condiciones.

Ahora bien, aunque las relaciones con China se conducen en gran medida desde los gobiernos nacionales, éstos, empezando por Alemania, están cada vez más convencidos de que sólo colectivamente Europa tendrá la capacidad de negociar con China desde una posición de equilibrio que no

existe a nivel bilateral. La canciller Angela Merkel lo formuló de esta manera: «Alemania es demasiado pequeña para ejercer una influencia geopolítica por su cuenta y por eso necesitamos utilizar todas las ventajas que proporciona el mercado único». [32]

Además, la competición con China está llevando al debate europeo por direcciones inimaginables hace sólo unos años. Por ejemplo, Francia y Alemania están detrás de una propuesta para modificar las normas de competencia de la Unión Europea con el propósito de permitir la creación de «campeones europeos». Esto ocurría después de que la Comisión Europea decidiera vetar la fusión entre Alstom y Siemens, cuya intención era crear un líder mundial en el sector ferroviario. [33] Otra propuesta innovadora, del ministro alemán de Economía, Peter Altmaier, ha sido la creación de un fondo que podrá comprar acciones de empresas para proteger a aquellas firmas con tecnología valiosa que son objeto de una oferta de adquisición por parte de un operador extranjero. Altmaier ha propuesto también la creación de consorcios como el Airbus, destinados a reproducir el éxito europeo en la industria aeronáutica a otros sectores como la inteligencia artificial o las baterías eléctricas. [34] Los críticos de estas ideas han señalado la ironía de que Europa quiera defenderse de China replicando aspectos del modelo chino. [35]

Estos debates sobre cómo lidiar con los desafíos que plantea para Europa una China cada vez más poderosa están también atrayendo la atención al otro lado del Atlántico. La Administración estadounidense ha presionado a los países europeos para que excluyan a Huawei y a otras empresas de telecomunicaciones chinas del despliegue de las redes 5G. Pero también ha advertido al Reino Unido para que impida la participación de una empresa estatal china en su programa nuclear civil. Y cada vez está dedicando más tiempo y energía a persuadir a los gobiernos de Europa del Este de los riesgos de una excesiva presencia económica y política de China. Hasta ahora, Washington ha tenido cierto éxito con Polonia, pero menos con Hungría, a pesar de las afinidades ideológicas del primer ministro Orban con el presidente Trump.

Un sector que podría acabar en la agenda de conversaciones entre Washington y algunas capitales europeas es la cooperación con China en materia de puertos. En efecto, un aliado muy próximo como Israel se ha encontrado con un problema bilateral en este campo. En 2015, el China

Shanghai International Port Group firmó un acuerdo con el gobierno israelí por el que la empresa china se hacía cargo de la gestión del puerto de Haifa por veinticinco años a partir de 2021. Pero Haifa es también un puerto que recibe frecuentes visitas de la Sexta Flota estadounidense y Washington ha advertido de que esta cooperación naval podría terminarse si los chinos tomaran el control de ese puerto.

4

Las redes 5G en el cruce entre la tecnología y la seguridad nacional

Desde los primeros días de la Administración Trump las cuestiones tecnológicas se han situado junto a las puramente comerciales en el centro de la nueva atmósfera de feroz competición entre Estados Unidos y China. Ambas están claramente interrelacionadas, pero la rivalidad en el campo tecnológico va a constituir la prioridad en las relaciones China-Estados Unidos durante muchos años a causa de sus repercusiones económicas y de seguridad en el equilibrio global de poder.

Las redes 5G se han convertido en el campo de batalla de la primera confrontación tecnológica en esta nueva era definida por la política de poder. [1] El desarrollo pleno de estas redes a escala mundial tomará al menos una década, en un proceso de gran complejidad técnica y comercial. Y el alcance de este salto tecnológico tendrá profundas consecuencias para nuestras sociedades, comparables con los cambios que en su día supuso el invento del teléfono por Graham Bell.

Para entender la aguda rivalidad que se está planteando hay que empezar por recordar que el 5G no es simplemente una versión más rápida que el 4G por lo que se refiere a los datos. Su alta capacidad y su ultralatencia van a permitir a estas redes constituir la base para la nueva ola de tecnologías avanzadas, desde los vehículos autónomos hasta las ciudades inteligentes, y de las fábricas automatizadas hasta un uso extensivo de aplicaciones de inteligencia artificial. Precisamente a causa del papel clave de la inteligencia artificial en la operación de estas redes y, más generalmente, por su posición central en el funcionamiento de los sectores más sensibles

de la nueva economía, las preocupaciones en materia de seguridad se han convertido en fundamentales. Y desde luego es difícil concebir una infraestructura más crítica que el 5G.

China toma la iniciativa

China había aprendido las lecciones de su incapacidad para participar en el establecimiento de normas para las anteriores redes 3G y 4G y su gobierno estaba decidido a darle la vuelta a esta situación en el diseño y lanzamiento de la nueva 5G. En 2013, los departamentos competentes de la Administración, como el Ministerio de Industria y Tecnología de la Información, la Comisión para el Desarrollo Nacional y la Reforma y el Ministerio de Ciencia y Tecnología, crearon una alianza entre las empresas y el gobierno. Su objetivo era lograr un despliegue rápido de estas redes y, por lo tanto, obtener los beneficios de ser los primeros, empezando por el mercado chino, para proceder a continuación a una expansión global con el apoyo de la iniciativa para una Ruta de la Seda Digital.

En paralelo, los operadores privados asegurarían el lanzamiento de nuevas aplicaciones para justificar plenamente las enormes inversiones que requiere el despliegue de estas redes.

Este desarrollo se preveía en dos fases. En la primera empezaría a funcionar un 5G todavía apoyado en las redes ya implantadas de los equipos 4G. En la segunda fase el 5G tendría ya un soporte propio con una nueva infraestructura de antenas y estaciones de base.

La reacción de Estados Unidos

La Administración Obama había ya excluido la participación de empresas chinas en contratos públicos de telecomunicaciones a partir de 2012, cuando un informe del Congreso lo había definido como una amenaza para la seguridad nacional. A principios de 2018, un documento aparentemente filtrado por el Consejo de Seguridad Nacional reflejaba la creciente inquietud de la Administración con una dura advertencia: «Estamos perdiendo, y el que lidere el despliegue de 5G en tecnología y cuota de mercado contará con una enorme ventaja para dominar las alturas del sector de la información». [2]

Desde entonces, Washington ha empezado a operar en dos direcciones:

La primera han sido las medidas tomadas por la Administración y el Congreso para endurecer las restricciones internas a empresas chinas como Huawei y ZTE.

La segunda ha sido tomar la iniciativa para advertir a los aliados sobre estos riesgos y persuadirlos para que excluyan a las empresas chinas como proveedores de equipos y servicios para el despliegue de las redes 5G. De acuerdo con fuentes de la Inteligencia australiana, los jefes de Inteligencia del grupo de países anglosajones Five Eyes se reunieron en Canadá en julio de 2018 para discutir cómo proteger las redes de telecomunicaciones de la interferencia china. Aunque había diferencias entre los miembros de este grupo sobre los riesgos específicos que suponía Huawei, los jefes de los Servicios de Inteligencia de Australia, Canadá y el Reino Unido salieron de su habitual discreción para hacer declaraciones destinadas a encender las alarmas sobre China. De acuerdo con las informaciones publicadas por el *Financial Times* , los tres habían coordinado sus mensajes para que fueran similares. [3] La clave era que «las telecomunicaciones 5G van a ser tan críticas para el modo de vida de los ciudadanos que estas redes deberían estar operadas únicamente por empresas de toda confianza. Huawei queda cada vez más fuera de esta definición». Su aprensión se había intensificado desde la adopción por China en 2017 de la Ley Nacional de Inteligencia que establece que «las organizaciones y los ciudadanos deberán [...] apoyar y colaborar con el trabajo de Inteligencia Nacional».

Unas semanas después de esta reunión, el gobierno australiano anunció su decisión de restringir el uso de Huawei y ZTE en las redes 5G. Nueva Zelanda hizo lo propio algo más tarde. Canadá, por su parte, estaba considerando su posición cuando se produjo el arresto de Meng Wanzhou, directora financiera de Huawei e hija del fundador de la empresa, acusada por el gobierno de Estados Unidos de reexportar tecnología norteamericana a Irán. Este episodio abrió una crisis entre Ottawa y Pekín que se intensificó con la detención de dos ciudadanos canadienses en China, aparentemente en represalia por el caso anterior.

En China, la exclusión de Huawei en algunos países y el arresto de la ejecutiva de esta empresa desencadenaron una fuerte reacción nacionalista en los medios de comunicación. Las acciones norteamericanas se interpretaron como el intento de perjudicar gravemente a una de las empresas tecnológicas de mayor éxito en China y en todo el mundo. Hu

Xijin, director de *Global Times* , comparó el arresto con una «declaración de guerra». Y Fang Xingdong, fundador de ChinaLabs, un centro de estudios sobre tecnología, concluyó que «éste es el necesario rito de iniciación para el ascenso de China a la cumbre tecnológica mundial». [4]

El caso del Reino Unido es más complejo. Huawei había utilizado este país como plataforma para expandir sus operaciones por toda Europa mediante la constitución de alianzas con los operadores locales, y especialmente con British Telecom (BT). A principios de 2018, la presidenta de Huawei se encontró con la primera ministra May para anunciarle que planeaban invertir 3.000 millones de libras en el Reino Unido en los tres años siguientes. BT pidió a Huawei que solucionara algunas cuestiones específicas de seguridad que habían suscitado las agencias de ciberseguridad, pero no deseaba renunciar a un suministrador de equipos 5G que estaba compitiendo con ventaja con otras empresas del sector como Ericsson y Nokia. Por lo que se refiere al gobierno, tras un debate que enfrentó a los departamentos económicos con Asuntos Exteriores, Defensa e Interior, en abril de 2019 el gabinete tomó la decisión de permitir a Huawei instalar equipos en aquellas partes de las redes 5G que no se consideran vitales. Sin embargo, muchos expertos no estiman relevante esta distinción entre el centro y la periferia del sistema. Así, para el jefe de la agencia a cargo de la ciberseguridad en Australia, esta diferenciación «no es aplicable a las redes 5G, ya que una amenaza potencial en cualquier punto de la red será una amenaza para la totalidad de la red». [5] Sin embargo, *The Economist* elogió la decisión como un «ingenioso compromiso» entre los intereses comerciales y la protección de la seguridad británica. [6]

Tras la victoria de Boris Johnson en las elecciones de diciembre de 2019, su gabinete aprobó una normativa sobre la seguridad en las redes 5G que básicamente confirmaba la distinción entre el centro y la periferia del sistema, autorizando a las empresas de riesgo, como Huawei, a instalar sus equipos sólo en esta última. Además, limita estas empresas a una cuota de mercado del 35 por ciento en el Reino Unido.

Las gestiones de Estados Unidos no se limitaron al grupo de aliados incluidos en Five Eyes, sino que se llevaron a cabo en otras capitales europeas y también en Japón. Además de los argumentos genéricos transmitidos por los funcionarios norteamericanos, había una inquietud

específica relativa a cómo el uso de equipos chinos podía afectar a la seguridad de la OTAN y de las bases norteamericanas en territorio europeo. En abril de 2019, seis jefes militares estadounidenses en la reserva, incluidos dos recientes comandantes supremos de la OTAN, publicaron una declaración en la que afirmaban que permitir a Huawei el 5G plantearía graves riesgos de espionaje y en la conducción de futuras operaciones militares. [7]

Las presiones de unos y de otros han sido especialmente intensas en Alemania, dada su gran influencia sobre otros Estados miembros de la Unión Europea. Las discusiones sobre esta cuestión mostraron las divisiones en el gobierno de coalición, con el Ministerio de Asuntos Exteriores y los Servicios de Inteligencia inclinados a prescindir de Huawei, mientras que los departamentos económicos se mostraban preocupados por los costes para la industria de la exclusión de esta empresa y también por las eventuales represalias chinas. [8] Para muchos operadores de telecomunicaciones, incluido Deutsche Telekom, renunciar a su asociación con Huawei implicaría también considerables retrasos en sus planes de despliegue del 5G. En efecto, la empresa china se ha convertido en el líder mundial, con un 22 por ciento de la cuota de mercado mundial en este sector, lo que se compara favorablemente con el 13 por ciento de Nokia, el 11 por ciento de Ericsson y el 10 por ciento de ZTE. Finalmente se llegó a un compromiso por el cual el gobierno publicó una normativa que exigía a los operadores utilizar «suministradores confiables».

Francia, por su parte, ha decidido no excluir a ningún operador, pero ha aprobado una legislación exigente en materia de seguridad. En una controvertida entrevista a *The Economist* , el presidente francés, Emmanuel Macron, se preguntaba cómo podía Europa dejar en manos de los operadores de telecomunicaciones decisiones de seguridad que deberían corresponder al Estado, en una crítica implícita a aquellos países, como Alemania, que habían adoptado este criterio. [9] Por el contrario, Suecia ha decidido calificar las redes 5G como una cuestión de seguridad nacional y dejar la decisión final sobre los suministradores a la Agencia de Inteligencia y las Fuerzas Armadas.

Al mismo tiempo, la Comisión Europea aprobó una serie de recomendaciones para que los Estados miembros hagan frente a los riesgos de seguridad en el despliegue del 5G, y dio un plazo de tres meses para que

cada país completara una evaluación de seguridad. Una vez finalizado este proceso, en enero de 2020 los países miembros de la Unión Europea, acompañados por la Comisión, aprobaron unas directrices que incluían la diversificación de suministradores y las restricciones sobre empresas que se consideren de alto riesgo. El documento ofrece ciertas pautas para determinar cuáles puedan ser estas últimas, como su procedencia de terceros países que carecen de controles democráticos. La Administración estadounidense ha elogiado públicamente la adopción de estos criterios de carácter político y ha animado a los Estados miembros (de los que depende la aplicación de estas recomendaciones) a actuar con coherencia y excluir a las firmas chinas. [10]

Otros aliados y socios de Estados Unidos en Asia han tomado también decisiones sobre la participación de empresas chinas en sus redes 5G. En diciembre de 2018, el gobierno japonés decidió prohibir a sus ministerios y a las Fuerzas de Autodefensa la adquisición de equipos de telecomunicaciones procedentes de China (sin citarla por su nombre). Aunque el gobierno japonés no impone restricciones al sector privado, los tres principales operadores nacionales —SoftBank Group, NTT Docomo y KDDI— han anunciado que no usarán equipos chinos en 5G por motivos de seguridad. [11] La decisión ha sido especialmente gravosa para SoftBank por su dependencia de la tecnología de Huawei en sus redes 4G.

Además, las nuevas circunstancias están incentivando el establecimiento de alianzas entre empresas que no son chinas para abordar conjuntamente el desafío del 5G. La japonesa NEC y la coreana Samsung anunciaron que desarrollarán estaciones base de 5G. Otra firma japonesa como es Fujitsu va a trabajar con Ericsson para desarrollar soluciones integrales para las redes 5G.

Vietnam, por su parte, ha lanzado su programa 5G con empresas locales e internacionales como Samsung y Nokia, pero sin la participación de firmas chinas. En la India, la decisión final está aún pendiente pero el Ministerio de Telecomunicaciones anunció en septiembre de 2018 que Huawei y ZTE estaban excluidos de las primeras pruebas de 5G.

Para otros países en Asia, África y América Latina, esta división del sistema global 5G en dos mitades les forzará a elegir uno u otro campo, de manera que las decisiones tecnológicas estarán inevitablemente mezcladas con consideraciones políticas. Con el apoyo del gobierno chino, bien dispuesto a proveer financiación bajo la marca de la Franja y la Ruta, las

empresas chinas parten con una ventaja competitiva para atraer socios de muchos países. De hecho, Huawei ya ha firmado contratos con firmas de Tailandia, Singapur, Filipinas, Malasia e Indonesia.

Primeras lecciones de la batalla en torno al 5G

Estados Unidos, en aplicación de una política de competición con China, ha tomado decisiones drásticas para excluir a Huawei de las redes 5G de algunos de los países más avanzados tecnológicamente. Una vez que el despliegue del 5G se convierte en una cuestión estratégica, impedir que China adquiera una posición predominante en este sector se ha elevado a una prioridad absoluta del gobierno estadounidense. El objetivo es crear un «mercado confiable» con los aliados de Estados Unidos promoviendo para ello una segregación entre la esfera que utiliza la tecnología china y la que utiliza tecnologías de otro origen. El informe sobre 5G del Eurasia Group lo llama la creación de «un ecosistema 5G bifurcado».

En todo caso, la Administración estadounidense ha desplegado considerables esfuerzos para persuadir a los aliados de su enfoque exigente en materia de seguridad, amenazando incluso con cortar las relaciones de inteligencia con Alemania y otros países si se permite a las empresas chinas acceder a las redes 5G. En una visita a Londres en mayo de 2019, el secretario de Estado, Michael Pompeo, insistió en la necesidad de que los europeos tomaran sus decisiones sobre 5G «teniendo en mente el contexto estratégico más amplio». E invocó a Margaret Thatcher al preguntarse si ella hubiera permitido a China controlar el internet del futuro. [12]

El concepto de «mercado confiable» va a consolidarse en el Indo-Pacífico, entre Estados Unidos, Japón, Australia, Vietnam y posiblemente la India. Es previsible que a este grupo se unan algunos países atlánticos como Canadá y un número no determinado de países europeos. Pero es significativo que aquellos países que ya han excluido a Huawei sean precisamente aquellos cuyos planificadores militares trabajan sobre posibles hipótesis de conflicto armado con China. Y hoy en día cualquier escenario bélico anticipa una primera fase de ciberataques, tras la cual empezaría la etapa armada propiamente dicha. Es decir, que a estos países no les preocupan tanto las fugas de información como la posibilidad de que se

puedan paralizar sectores enteros de un país a través de una infraestructura crítica de la que depende el uso de internet. [13]

En mayo de 2019, la Administración estadounidense dio un paso más para prohibir a Huawei que venda su tecnología en Estados Unidos. Además, incluyó a esta empresa en una «lista de entidades», lo que obliga a las empresas estadounidenses a solicitar una licencia para venderle su tecnología. Huawei ha quedado así en una posición vulnerable, ya que 33 de sus 92 suministradores fundamentales son estadounidenses, especialmente en semiconductores. [14] Pero esta decisión también perjudicará a estas firmas, ya que sólo en 2018 Huawei gastó 11.000 millones de dólares en componentes procedentes de Estados Unidos. El hecho de que Washington se haya decantado por lo que los analistas llaman «la opción nuclear», incluso si daña a las empresas estadounidenses, muestra a las claras que Estados Unidos no tiene ninguna intención de perder su primer duelo tecnológico real con China.

Para los líderes chinos y también para su opinión pública, la batalla sobre el 5G ha supuesto un doloroso despertar a la dura realidad de la política estadounidense de competición tecnológica, en paralelo además con un costoso conflicto comercial. La conducta de Estados Unidos confirma las peores hipótesis de Pekín sobre las intenciones estadounidenses de obstaculizar el ascenso de China por todos los medios. Al mismo tiempo, este episodio ha fortalecido la determinación de los líderes chinos de perseguir la autonomía tecnológica como un objetivo estratégico para los próximos años. Y este propósito implica no sólo la aceptación sino también la búsqueda activa de una gradual segregación de su economía respecto a la estadounidense en un número de sectores sensibles.

En cuanto a los próximos pasos a dar en 5G, la pérdida de los mercados de Estados Unidos, Japón, Australia, Vietnam y eventualmente la India supone sin duda un golpe considerable para las empresas chinas. Pero Pekín se propone sacar provecho a su ventaja respecto a otros competidores con el objetivo de conquistar mercados en el resto de Asia, África y América Latina, además de aquellos países europeos que no excluyan a Huawei.

Finalmente, el caso Huawei no es una cuestión puramente técnica para China. Huawei es allí una gran marca que representa el orgullo de muchos chinos en el éxito económico y tecnológico logrado en las últimas décadas. En este contexto, el arresto de Meng Wanzhou ha removido emociones patrióticas que en algún momento podrían desbordar a las autoridades. Éste

es un factor que desempeñará un papel cada vez más relevante en la competición con Estados Unidos. El liderazgo chino tendrá que mantener un equilibrio cada vez más delicado entre la necesidad de que la población desahogue sus sentimientos nacionalistas y el imperativo de contener estas pasiones con el fin de alcanzar compromisos con Estados Unidos en materias de interés nacional.

Para Europa, el efecto más notable del pulso sobre el 5G ha sido la transformación de una cuestión económica ordinaria en un asunto de seguridad nacional. Los países europeos se han visto obligados a encontrar equilibrios difíciles entre distintos intereses nacionales, a menudo sin llegar a ninguna solución satisfactoria. Este momento definitorio tendrá consecuencias duraderas más allá del 5G tanto para los gobiernos como para las empresas. A partir de ahora, las alianzas tecnológicas con China se examinarán a la luz de nuevos cálculos geopolíticos que hasta el momento estaban ausentes.

Por otra parte, Europa no ha estado ante un dilema entre la tecnología china y la estadounidense. Por el contrario, esta última no está disponible y en cambio dos empresas líderes en el sector 5G son europeas, como es el caso de Nokia y Ericsson. De ahí que algún analista se haya preguntado cómo no se ha producido aún un debate en Europa sobre la posible fusión entre estas dos empresas para crear un campeón europeo que tendría la posibilidad de ganar contratos para las redes de 5G europeas pero también en Estados Unidos, Canadá, Australia, Japón, Vietnam y la India, entre otros. La respuesta es que quizá estas voces no han surgido porque ninguna de estas empresas es francesa o alemana. [15]

En todo caso, cabe concluir que las preocupaciones de seguridad de Washington en esta cuestión son muy reales, pero tres factores han obstaculizado una mayor convergencia de posiciones de los países europeos respecto a Estados Unidos:

En primer lugar, los europeos tienden a considerar riesgos ordinarios. Sin embargo, Estados Unidos planifica pensando en el peor escenario posible, como sería un conflicto abierto con China.

En segundo lugar, la perspectiva estadounidense de buscar una segregación respecto a China en el sector de las telecomunicaciones parece en Europa una posición excesivamente radical que tendría costosas consecuencias económicas.

En tercer lugar, los europeos temen que Estados Unidos alcance un gran acuerdo comercial con China en el que Huawei sea una carta más a utilizar cuando llegue la hora de la verdad. Esta hipótesis dejaría a los europeos soportando en solitario las represalias chinas.

Sin embargo, los europeos han subestimado la determinación estadounidense en este asunto. La decisión de Washington de restringir la exportación de tecnología a Huawei tendrá indudables consecuencias para Europa que recortarán su margen de maniobra. Si se aplican plenamente, estas medidas disminuirán el valor de Huawei como un suministrador fiable para los operadores europeos, al menos durante algunos años, hasta que la firma china consiga crear una base tecnológica propia sin tener que depender de los suministradores estadounidenses. Además, las empresas europeas se podrían encontrar con la aplicación de sanciones secundarias por parte de Estados Unidos si trataran de exportar a Huawei y a otras empresas chinas la tecnología que Washington está ahora restringiendo. [16]

5

El desafío ideológico

¿De qué desafío estamos hablando?

Aunque la referencia histórica más cercana es la guerra fría, la actual rivalidad entre China y el mundo occidental tiene rasgos muy diferentes. Tanto para Estados Unidos como para la Unión Soviética se trataba de un conflicto existencial que sólo podía acabar con la victoria de uno de los dos. También era la lucha entre ideologías con aspiraciones universales que competían para persuadir al resto del mundo de su superioridad respectiva. Al servicio de este objetivo, la Unión Soviética podía contar con el obediente apoyo de los partidos comunistas repartidos por todo el mundo. Y ambas partes financiaban enormes maquinarias de propaganda destinadas a nutrir a su bando y a socavar al contrario en la batalla de las ideas.

En la actual rivalidad con China, las diferencias ideológicas no son tan intensas como con la Unión Soviética: China ha adoptado el capitalismo, aunque sea una versión controlada por el Estado, y los ciudadanos chinos disfrutan de algunas libertades con las que los soviéticos nunca soñaron, desde empezar sus propios negocios a viajar al extranjero como turistas o estudiantes. Y ya a partir de las reformas económicas en la década de 1970, China dejó de apoyar la expansión del comunismo en terceros países.

Por otra parte, durante la guerra fría mucha gente en todo el mundo se sintió atraída por la democracia liberal, no sólo por sus valores, sino también por su evidente éxito económico. La libertad política y la creación de riqueza parecían las dos caras de la misma moneda. Pero actualmente China puede mostrar unos excelentes resultados económicos bajo un

sistema autoritario, mientras que la reputación de la democracia liberal ha sufrido un severo golpe con los efectos de la crisis financiera. [1]

Otra manera de enfocar la competición ideológica con China ha sido situarla en el contexto de la expansión de los gobiernos autoritarios tanto en los países occidentales como en el resto del mundo. En este sentido, el caso de China se podría subsumir en el más amplio desafío que plantea el ascenso de la autocracia. En efecto, el rechazo de la globalización en sectores importantes de las sociedades europeas y americanas se ha traducido en un nuevo paisaje político que ha creado profundas divisiones entre liberales y populistas. Algunos, como el primer ministro de Hungría, proponen una democracia iliberal como alternativa a la clásica. Éste es sin duda un serio reto para la democracia occidental, pero seguramente de una naturaleza distinta al que plantean las verdaderas autocracias como Rusia, Irán, Arabia Saudí o la propia China. Y dentro de este grupo, sólo China es a la vez un sistema autoritario y un éxito económico, lo que le sirve de justificación para presentarse como un modelo alternativo a la democracia liberal.

Indudablemente, China tiene interés en fortalecer el prestigio de los países autoritarios, socavando así el atractivo de la democracia en el plano interno. Sin embargo, la exportación de su modelo es una cuestión menos evidente, ya que China reúne una serie de características que son difíciles de replicar en otros países: un sistema meritocrático para el reclutamiento de sus funcionarios, un partido disciplinado, una fuerte ética del trabajo y un énfasis en la educación como medio para ascender en la escala social. Por otra parte, el modelo chino de control social mediante las tecnologías de vigilancia, procesamiento de datos e inteligencia artificial sí puede ser fácilmente exportable. En consecuencia, éste es un aspecto del desafío ideológico planteado por China que no puede subestimarse.

Los ingredientes de la ideología china: el socialismo con características chinas

A pesar de los cambios que han afectado a la evolución política del PCCh en el último siglo, Kevin Rudd hace la siguiente observación: «Lo que es notable es que el marco metodológico marxista, a través del cual se ha desarrollado la visión del mundo del partido durante décadas de profundos

cambios, ha permanecido formalmente intacto». [2] Después de 1978, Deng Xiaoping orientó al partido para dejar atrás la lucha de clases y concentrarse en el desarrollo de las fuerzas productivas que deberían crear las condiciones para un socialismo más avanzado. Estos esfuerzos requerían pragmatismo y apertura porque, en sus propias palabras, «cuando el pensamiento se vuelve rígido y la fe ciega es lo único correcto, es imposible que un partido o un país puedan progresar». [3] Cuarenta años después, el presidente Xi Jinping está liderando al país en una etapa política definida por un papel más fuerte para el partido y un mayor énfasis en el marxismo-leninismo. En el análisis de John Garnaut, ambos factores van de la mano: «Xi ha puesto ahora la ideología en primer plano porque proporciona un marco para depurar el partido y someterlo a un control total, que por consiguiente se extiende al conjunto del país». [4]

Pero si el marxismo-leninismo proporciona el método, el nacionalismo es una parte importante de la sustancia y una fuente fundamental de legitimación para el partido. En palabras del presidente Xi Jinping: «entre los valores centrales del socialismo con características chinas, el más profundo, más básico y más duradero es el patriotismo». [5] Este nacionalismo se alimenta tanto del victimismo causado por el llamado «siglo de la Humillación» como del orgullo por los éxitos económicos de China en las últimas décadas.

Los valores confucianos tradicionales son una fuente adicional de legitimación ideológica. Ya en la década de 1990 se popularizaron como «valores asiáticos», y su promotor, el primer ministro de Singapur Lee Kuan Yew, los utilizó para explicar el sustrato cultural del éxito económico de los «dragones asiáticos». Estos valores se presentaban como un desafío a una visión del mundo occidental, hasta entonces hegemónica, que no se ajustaba a las costumbres y a la práctica de los países asiáticos. En efecto, la visión confuciana de la sociedad es siempre jerárquica, con un gobierno fuerte en la cima de la sociedad, una familia sólida, la obediencia a la autoridad, la virtud personal y, en especial, la lealtad, la austeridad y la educación. [6] Aunque Singapur ha abandonado este relato hace años, ahora recibe una creciente atención en China. Los analistas políticos señalan que al presidente Xi Jinping le gusta citar a Confucio y que algunas ideas del filósofo se han incorporado a su pensamiento propio, consagrado en el último Congreso del PCCh. Entre estas ideas están la meritocracia, la lucha

contra la corrupción y la noción de una «sociedad moderadamente próspera».

Al destacar estos tres componentes del marco ideológico de China, sus autoridades no tienen empacho en negar toda posibilidad de introducir cualquier forma de democracia a la occidental. El propio presidente Xi Jinping, en un artículo publicado en *Qiushi* , la publicación sobre cuestiones teóricas más importante del partido, lo subrayó así: «Jamás seguiremos el camino del constitucionalismo occidental, ni de su separación de poderes, ni de su independencia judicial».

Los objetivos de China en su expansión mundial

China renunció a exportar el marxismo-leninismo hace ya tiempo. Y tanto el nacionalismo como el confucionismo no son ideologías para la exportación. Como dice Gideon Rachman, China es un país particularista comparado con el universalismo de Estados Unidos. [7] Los estadounidenses consideran que sus valores fundadores tienen un atractivo universal. Por el contrario, los chinos piensan que lo que es bueno para ellos no funciona necesariamente para el resto del mundo.

Tras el XIX Congreso del PCCh, este planteamiento debe ser revisado. En su discurso al plenario del Congreso, el presidente Xi Jinping ofreció «una nueva opción para otros países y naciones que quieren acelerar su desarrollo al tiempo que preservan su independencia». De esta manera, parecía nacer un nuevo modelo chino para el mundo, que algunos llaman capitalismo de Estado, y otros, capitalismo autoritario. El origen académico de este modelo estaría en lo que se llamó «el consenso de Pekín», una mezcla de capitalismo dirigido por el Estado y el gobierno autoritario, frente al consenso de Washington, la visión neoliberal que promueve una menor intervención del Estado en la economía. [8]

Para comprender lo que hay detrás de este cambio de enfoque por parte de China habría que examinar los grandes objetivos internacionales de este país:

En primer lugar, China quiere construir un mundo donde el autoritarismo esté a salvo. Como decía John Lewis Gaddis sobre la política exterior, «en el fondo, todo parece reducirse a la necesidad de crear un entorno que favorezca la supervivencia y el florecimiento de las instituciones internas».

[9] De la misma manera que Estados Unidos ha puesto su empeño en moldear un mundo donde la democracia esté protegida, Rusia y China tratan ahora de promover un orden en el que las autocracias se sientan seguras. [10] De este objetivo se deducen a su vez una serie de líneas de acción:

1. Cultivar las relaciones con los países vecinos para socavar la influencia estadounidense e impulsar la propia.
2. Asistir a los gobiernos autoritarios en todo el mundo, especialmente si están aislados por la comunidad internacional. Así está sucediendo en los casos de Myanmar, Venezuela, Zimbabue, Sudán, Irán y la lista completa de dictaduras en todos los continentes.
3. La Franja y la Ruta tiene objetivos geopolíticos más amplios, pero el propósito de cultivar nuevas y antiguas amistades forma parte de su alcance. En concreto, Rusia y China comparten un mismo interés en que los países de Asia Central sigan siendo favorables al autoritarismo.

En segundo lugar, China quiere modificar el orden liberal internacional. China se ha beneficiado enormemente de algunos aspectos fundamentales de dicho orden y en especial de aquellos diseñados para promover un entorno abierto, estable y librecambista. Pero Pekín nunca ha aceptado el vínculo explícito entre los valores fundacionales del liberalismo en el marco internacional y en el ámbito interno. De ahí que el presidente Xi Jinping quiera presentar el modelo chino como un sistema dotado de la misma legitimidad, si no mayor, que el occidental. La consecuencia es la visión china de un orden internacional pluralista en el que no hay una relación jerárquica entre los diferentes sistemas políticos y en el que la democracia occidental no puede ya reclamar la superioridad moral.

Traducir la presencia económica china en influencia política

Alcanzar los mencionados objetivos requiere disponer de medios adecuados. En los últimos años, China ha desarrollado una sofisticada

panoplia de instrumentos concebidos para transformar su creciente presencia económica global en influencia política sobre gobiernos, parlamentos, partidos políticos y opiniones públicas. Y Europa ha sido un caso significativo en esta evolución.

A diferencia de Rusia, las acciones chinas no tienen la intención de desestabilizar a los países europeos. Una Europa estable favorece el interés chino, ya que promueve un entorno propicio para la inversión y contribuye a avanzar hacia un orden multipolar, que en la doctrina china se interpreta como el orden poshegemónico de Estados Unidos. En la actual atmósfera de competición agudizada entre China y Estados Unidos, Europa se ha convertido también en el campo de batalla de la influencia política de ambos. Las cuestiones de comercio y tecnología, especialmente aquellas vinculadas con la seguridad, se han convertido en puntos prioritarios de la agenda. Pero China también utiliza su influencia política para promover sus posiciones e intereses en asuntos como la política de una sola China, las controversias en el mar de la China Meridional y los derechos humanos.

Las actividades de influencia política, también llamadas «tareas del Frente Unido», en la terminología del PCCh, pueden ser abiertas o encubiertas, pero existe una amplia zona gris entre ambas. Gran parte de estas acciones pueden clasificarse bajo la rúbrica de lo que en Europa se conoce como diplomacia pública y en China se sigue llamando propaganda. En todo caso, algunas de estas actividades pueden ser aceptables desde el punto de vista legal pero otra cosa es su evaluación desde el punto de vista político, ya que siempre están al servicio del objetivo estratégico de crear un mundo seguro para el autoritarismo.

La crisis del coronavirus ha proporcionado una ocasión de oro a China para desplegar todo su aparato propagandístico y pasar de estar a la defensiva, teniendo que justificar el encubrimiento inicial del brote de la epidemia en Wuhan, a lanzar una ofensiva en todo el mundo para demostrar la eficacia de su sistema y su generosidad. Pekín ha manifestado una vez más su agudo sentido de la oportunidad o *shi* en la terminología estratégica china, para «no desperdiciar esta crisis, utilizándola a fondo para expandir su influencia». [11] Sin embargo, Joseph Nye pone en duda que esta iniciativa de China vaya a incrementar su poder blando, ya que éste se basa en la capacidad de atracción y, en definitiva, «la mejor propaganda es la no propaganda». [12]

De manera más general, conviene considerar los siguientes instrumentos utilizados en el campo ideológico:

Los tipos de influencia política de China

El cabildeo político y de negocios

Además de utilizar sus redes diplomáticas ordinarias, Pekín tiene predilección por el uso de antiguos líderes políticos para tener acceso a los círculos de toma de decisiones, tanto en el gobierno como en el sector privado. Los ex primeros ministros británicos David Cameron y Gordon Brown, el antiguo primer ministro francés Jean-Pierre Raffarin y el vicecanciller alemán Philipp Rösler han aceptado desempeñar este papel en el pasado y algunos lo siguen desempeñando. [13] Las autoridades chinas también han desplegado una considerable energía para cortejar a los miembros del Club de Madrid, una fundación dedicada a promover los valores democráticos cuyos miembros son antiguos presidentes y primeros ministros de más de cincuenta países de todo el mundo.

Un objetivo prioritario de China en estos años ha sido ampliar el apoyo internacional de ese buque insignia de la diplomacia china que es la Franja y la Ruta. Pekín ha encontrado una respuesta reticente en los Estados miembros más grandes de la Unión Europea como Francia, Alemania y el Reino Unido, pero en cambio la reacción ha sido mucho más favorable en los países del sur y el este de Europa, atraídos por la perspectiva de inversiones chinas en infraestructuras. Algunos de estos países se han alineado con posiciones chinas, normalmente en contra de las declaraciones negociadas por los 28 en Bruselas. Hungría y Grecia, por ejemplo, aguaron el lenguaje de una declaración de la Unión Europea de 2016 sobre la decisión del Tribunal de Arbitraje de La Haya de apoyar a Filipinas frente a las reivindicaciones chinas en el mar de la China Meridional. En 2017, Hungría rompió el consenso de la Unión Europea para denunciar el uso de la tortura en China contra abogados detenidos. Y en junio del mismo año, Grecia bloqueó una declaración de la Unión Europea sobre los derechos humanos en China ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

China usa tanto el comercio y las inversiones como las visitas de Estado para crear un ambiente positivo en las relaciones y promover sus intereses. En sentido contrario, también puede congelar las relaciones con un país dependiendo de su conducta. En 2010, Noruega fue objeto de esta congelación tras la concesión del Premio Nobel de la Paz al disidente chino Liu Xiaobo. El castigo chino duró seis años y le costó a Noruega más de 1.000 millones de dólares en exportaciones canceladas a China. Otros países, como Eslovaquia, Lituania y el Reino Unido, sufrieron también medidas de retorsión tras el encuentro de sus líderes con el Dalái Lama. Y las autoridades chinas han amenazado con congelar sus relaciones con Suecia tras la asistencia de la ministra de Cultura, Amanda Lind, a la ceremonia de entrega del Premio Tucholsky, concedido por el PEN Club de ese país al editor sueco Gui Menhai, encarcelado en China por haber querido publicar en Hong Kong una obra crítica con el actual presidente.

Los medios de comunicación y la opinión pública

China ha ampliado sistemáticamente su comunicación en Europa pagando suplementos de *China Watch* en los periódicos europeos. Elaborado por *China Daily* , el periódico oficial del PCCh en inglés, este suplemento se publica actualmente en siete periódicos europeos, incluidos *Le Soir* y *De Standaard* en Bélgica, *Le Figaro* en Francia, *El País* en España, *Handesblatt* en Alemania y el *Daily Telegraph* en el Reino Unido.

Las empresas chinas también están tomando posiciones en radio y televisión. Ya en 2009, una firma china compró Propeller TV, un canal británico. El grupo de energía CEFC hizo una oferta para comprar Central European Media Entreprises por 2.000 millones de dólares, una operación que fue finalmente bloqueada. En Portugal, KNG, un fondo con sede en Macao, compró recientemente el 30 por ciento del Global Media Group, que cuenta con cabeceras influyentes como *Diario de Noticias* y *Jornal de Noticias* , junto con Radio TSF. [14] En febrero de 2018, el inversor chino Orient Hontai Capital compró un paquete mayoritario en la firma española de televisión y producción Mediapro por 850 millones de euros.

Otra forma de cooperación fomentada por el gobierno chino son las conferencias sobre comunicación, a menudo vinculadas con la Franja y la Ruta. Los representantes chinos utilizan estos eventos, que actualmente se desarrollan con Alemania, Francia, el Reino Unido, Hungría, Polonia y

Países Bajos, para presentar su visión de un «periodismo constructivo», en contraste con el periodismo hipercrítico practicado en los países occidentales.

Finalmente, las autoridades chinas utilizan la presión de la concesión de visados para mantener a raya a los medios occidentales. En 2018, por ejemplo, denegaron la renovación del visado al jefe de la oficina en Hong Kong del *Financial Times* , vulnerando así el espíritu de la Declaración Conjunta de 1984 y la Ley Básica de Hong Kong. [15]

La cooperación académica

Las autoridades chinas han mostrado un interés creciente por influir los debates sobre las relaciones con China, tanto en el marco nacional como en el europeo, promoviendo las relaciones con los centros de estudios internacionales y las universidades. Las Asociaciones de Estudiantes y Académicos Chinos (CAAS, por sus siglas en inglés) desempeñan un papel central en esta tarea. Los instrumentos principales son los siguientes:

1. Financiar la investigación y las actividades de *think tanks* a través de acuerdos bilaterales o como parte de plataformas internacionales como la red de *think tanks* de la Ruta de la Seda o la red de *think tanks* del grupo 17+1, cuyo secretariado está gestionado por la CAAS a través de su delegación en Budapest.
2. La firma de acuerdos entre universidades europeas y chinas para facilitar la financiación de líneas de investigación, así como el acceso de los académicos a las instituciones chinas. Lo cierto es que China utiliza las relaciones de dependencia que se crean a través de esos acuerdos de cooperación para inducir la autocensura sobre cuestiones políticas sensibles. En efecto, tanto los investigadores como las propias universidades temen perder la financiación otorgada y la facilitación de visados si adoptan posiciones críticas hacia China. Un ejemplo conocido es el de la Cambridge University Press, que aceptó retirar trescientos artículos de su página de internet en chino. Tras recibir numerosas protestas, la CUP decidió rectificar su decisión. Sin embargo, otra editorial académica como Springer Nature continuó su práctica de censurar los artículos publicados en su página en chino.

3. La enseñanza del idioma chino a través de los Institutos Confucio. Aunque en principio se trata de una práctica irreprochable, la costumbre de esta institución de operar por medio de acuerdos con universidades crea vulnerabilidades para éstas, que se sienten presionadas para aceptar las demandas chinas relativas a la discusión de cuestiones políticamente sensibles. Alguna, como la Universidad de Estocolmo, decidió cancelar en 2016 su acuerdo con el Instituto Confucio, precisamente por este motivo. [16] Cuatro años después, otras cinco Universidades suecas en las que había centros del Instituto Confucio decidieron igualmente cerrarlos.

Además, las asociaciones de estudiantes chinos, muy activas en los campus europeos, se han opuesto a la celebración de ciertas actividades académicas de contenido problemático. Muchas universidades europeas, cuyo presupuesto depende en no poca medida del pago de las tasas completas por parte de los estudiantes chinos, han tendido a plegarse a sus protestas. Las universidades británicas, en las que estudian casi 100.000 alumnos chinos, son particularmente vulnerables a este tipo de presiones.

La impronta china en las sociedades europeas es mucho menor que en Estados Unidos. Sin embargo, las advertencias de los círculos académicos estadounidenses se están tomando cada vez más en serio en Europa. Un informe de noviembre de 2018 coordinado por la Hoover Institution y firmado por muchos de los mejores expertos norteamericanos en China ha recibido una especial atención. Titulado «La influencia china y los intereses de Estados Unidos: promoviendo una vigilancia constructiva», el informe pasa revista a «cómo el sistema autoritario chino se aprovecha del carácter abierto de la sociedad estadounidense para aumentar su influencia mientras impide los esfuerzos legítimos de las instituciones académicas de Estados Unidos para cooperar con la sociedad china sobre la base de la reciprocidad». [17] El informe distingue los esfuerzos legítimos para influenciar de la interferencia impropia, detallando las actividades que se encuadran dentro de este segundo campo. Éstas van desde el robo de propiedad intelectual en la investigación científica a las presiones sobre las universidades que organizan actividades consideradas por China como ofensivas desde el punto de vista político o el tratar de silenciar voces

críticas de la República Popular o que apoyan a Taiwán dentro de la comunidad sino-americana.

El informe termina proponiendo tres principios básicos para aplicar una política de vigilancia constructiva:

En primer lugar, la transparencia sobre las actividades de influencia china y su financiación.

En segundo lugar, la integridad, con el fin de preservar la independencia de las instituciones estadounidenses.

En tercer lugar, la reciprocidad, para exigir a China el mismo acceso a las actividades de investigación que las que disfrutan en Estados Unidos los ciudadanos chinos.

Por su parte, la Administración Trump ha empezado a aplicar unas normas más estrictas para los estudiantes chinos que solicitan un visado. En junio de 2018 redujo la duración de los visados de cinco años a un año para los estudiantes graduados que quieran estudiar aeronáutica, robótica o tecnología avanzada, con el fin de impedir el robo de propiedad intelectual. Mientras Washington sigue considerando medidas adicionales en esta dirección, las universidades han tratado de ejercer su influencia para preservar el acceso de los estudiantes chinos. Es preciso recordar que actualmente hay más de 350.000 alumnos chinos en universidades estadounidenses, lo que representa una actividad económica anual de en torno a los 14.000 millones de dólares. [18]

En Europa también se ha seguido con atención el caso australiano. Aunque algunas características de Australia, como la proximidad geográfica a China o la existencia de una comunidad de 1.200.000 residentes de origen chino no pueden compararse con la situación en Europa, la creciente influencia china en un país con una mayoría de población de origen europeo y un sistema democrático liberal tiene un evidente interés para aquellos que quieren anticipar los efectos del nuevo poder chino en Europa.

La interferencia encubierta de China en el sistema político australiano se conoció públicamente en 2015 cuando se filtró que la Organización de Seguridad Nacional de Australia (ASIO, por sus siglas en inglés) había advertido a los principales partidos que dos de los mayores donantes tenían «fuertes conexiones con el PCCh» y que «estas donaciones llevaban aparejadas condiciones políticas». En 2017 un senador laborista, Sam Dastyari, se vio forzado a dimitir cuando Fairfax Media reveló que había recitado las posiciones chinas sobre el mar de la China Meridional ante un

donante chino. [19] Como resultado de un informe reservado sobre la interferencia extranjera en el que se describían estas y otras actividades, el primer ministro Malcolm Turnbull presentó al Parlamento un paquete de legislación que se aprobó finalmente en junio de 2018. Incluía una ley para obligar a futuros políticos a declarar si habían tenido vínculos con Estados extranjeros antes de entrar en la vida política; una segunda ley que introducía penas más elevadas por la realización de actividades de interferencia; una tercera creando un nuevo Ministerio de Interior que integraría tanto las tareas de inteligencia como las de policía. Finalmente, una cuarta ley prohibía las contribuciones extranjeras a partidos políticos.

Estas duras medidas provocaron un debate considerable, especialmente en los grupos empresariales que temían que China adoptara represalias, pero hubo un acuerdo bipartidista sobre la necesidad de redefinir los términos de la relación con China. En las palabras de un asesor del primer ministro Turnbull, «se trata de mantener los enormes beneficios de la cooperación con China al tiempo que se gestionan los riesgos». [20]

Algunas de estas iniciativas se están examinando con atención en algunas capitales europeas. El propio presidente Macron ha propuesto en su programa para Europa una prohibición de las donaciones extranjeras a los partidos políticos. [21]

La existencia de amplias comunidades de origen chino es un factor que Australia y Estados Unidos tienen en común. El Departamento de Trabajo del Frente Unido del PCCh tiene a su cargo el control de estas comunidades tanto para combatir las críticas a la República Popular que surjan en su seno como para utilizarlas con fines de propaganda. [22] Aunque la diáspora china de Europa es más reducida, el aumento en las actividades del PCCh en los países europeos hace aconsejable tomar nota de las lecciones aprendidas en Australia y Estados Unidos.

La revolución tecno-autoritaria

El desafío ideológico más relevante de China procede del uso de tecnologías avanzadas para aumentar el control social. El desarrollo de nuevas aplicaciones de inteligencia artificial y de reconocimiento facial fortalece la capacidad de las autoridades chinas para vigilar a su población,

de forma que los métodos autoritarios de gobierno son ahora más eficientes que nunca. [23]

La decisión de las autoridades chinas de lanzar un sistema de crédito social para 2020 ha creado una considerable alarma en los países occidentales, donde se señala su carácter distópico y se compara a las anticipaciones de la novela *1984* de George Orwell y la serie de Netflix *Black Mirror.* El sistema está ya en una fase piloto en algunas ciudades chinas sin que hasta ahora se perciban críticas por parte de sus ciudadanos, que por el contrario le ven el lado positivo como un instrumento para combatir la delincuencia.

En los países democráticos produce desconcierto que internet —considerado como un ámbito de apertura y libertad— se pueda convertir en un instrumento al servicio de la opresión a escala masiva. En este sentido, Nicholas Thompson e Ian Bremmer han señalado que «China ha mostrado como, con pocos ajustes, la autocracia es compatible con la era de internet. Pero estos ajustes han causado una ruptura de la red comparable con dos continentes que se separan. Por un lado está el internet libertario y escasamente regulado, dominado por los geniecillos de Silicon Valley. Y por otro está la alternativa autoritaria china, impulsada por los gigantes tecnológicos locales, tan innovadores como sus contrapartes en Occidente». [24] El sistema chino, protegido del exterior por un cortafuegos cibernético conocido como «el Gran Cortafuegos», permite al Estado controlar y manipular una enorme cantidad de datos de sus 800 millones de usuarios de internet. Estas actividades se llevan a cabo con la plena colaboración de las grandes firmas tecnológicas como Baidu, Alibaba, Tencent y Huawei, todas ellas relacionadas estrechamente con las autoridades en un entorno caracterizado por una regulación escasa y una cultura de baja protección de la privacidad.

Además, China ha superado la etapa defensiva en la que creó el Gran Cortafuegos para impedir que las ideas extranjeras penetraran en su espacio digital. Ahora, por el contrario, China se ha convertido en un actor a la ofensiva, con su sistema de control de Internet listo para ser exportado a otras autocracias. En el informe de Human Rights Watch *China's Algorithms of Repression* , sus autores exponen el funcionamiento de una aplicación que utiliza la policía para comunicarse con la Plataforma de Operaciones Conjuntas Integradas, un sistema de vigilancia central que las

autoridades chinas utilizan en Xinjiang. [25] China ha empezado a exportar variantes de este sistema, a menudo bajo la marca de la Franja y la Ruta. Algunos ejemplos:

1. El gobierno de Zimbabue lanzó en 2018 una asociación con la empresa china Cloudwalk para desplegar un sistema de inteligencia artificial y reconocimiento facial. En 2019, Kenia firmó un acuerdo con Huawei por valor de 230 millones de dólares para construir un banco de datos y un sistema de vigilancia para aumentar la seguridad urbana.
2. En Pakistán, Huawei y otras firmas chinas están trabajando en un plan para cubrir las principales ciudades con cámaras de vigilancia y sistemas de control de vehículos.
3. En Venezuela, un trabajo de investigación de Reuters desveló el acuerdo de la empresa china ZTE con el gobierno para crear un sistema de vigilancia a través de la introducción de una tarjeta de identidad inteligente. ZTE también está creando un centro de datos que almacena informaciones personales como los cumpleaños, entorno familiar, profesión, ingresos, propiedades, historia médica, beneficios que se han recibido del Estado, pertenencia a partidos políticos y participación o no en las elecciones. [26]

No son éstos los únicos casos. En su informe *Libertad en internet 2018* , Freedom House identificó dieciocho países en los que China está desarrollando proyectos en materia de vigilancia.

Inevitablemente, en Europa este debate sobre el uso de la inteligencia artificial para el control social está coincidiendo con las discusiones sobre el despliegue de las redes 5G y la participación en ellas de empresas chinas. Después de todo, el 5G es la infraestructura que va a sostener la instalación de aplicaciones relacionadas con la inteligencia artificial.

China se está convirtiendo cada vez más en el ejemplo por excelencia del desafío que suponen las líneas cruzadas entre tecnología, seguridad y valores. En su discurso ante el Foro Económico Mundial, George Soros lo resumió de la siguiente manera: «Quiero llamar la atención sobre el mortal peligro que enfrentan las sociedades abiertas por los instrumentos de

control que la inteligencia artificial puede poner en manos de regímenes represivos». [27]

6

La Iniciativa de la Franja y la Ruta: un desafío geopolítico

Orígenes y significado

En palabras de Nadège Rolland, «la Iniciativa de la Franja y la Ruta se ha convertido en el principio organizador de la política exterior china». [1] Por eso los expertos debaten si se trata de un programa de diplomacia pública destinado a cambiar la imagen de la acción exterior de China o si, por el contrario, estamos ante una verdadera estrategia. En todo caso, en sus inicios no se presentó como una sola iniciativa sino como dos distintas. La primera fue la creación de una «Franja Económica de la Ruta de la Seda», anunciada por el presidente Xi Jinping en un discurso pronunciado en Astaná (Kazajistán) en septiembre de 2013. El mes siguiente presentó la «Ruta de la Seda Marítima para el siglo XXI» durante una visita oficial a Yakarta. Ambas iniciativas se fundieron poco después y su denominación definitiva a partir de 2015 es la de «Iniciativa de la Franja y la Ruta».

El concepto de una nueva Ruta de la Seda evoca para los chinos recuerdos de su antigua grandeza, cuando las rutas comerciales unían Europa y Extremo Oriente a través del Imperio bizantino, el Imperio persa y Asia Central. En esos tiempos el Imperio chino o Imperio del Centro, como era conocido entonces, estaba en la encrucijada de todas estas redes mundiales. El presidente Xi Jinping ha definido el objetivo de su versión contemporánea como la integración del continente eurasiático a través de infraestructuras de transporte, energía y telecomunicaciones, comercio, finanzas, coordinación de políticas e intercambios humanos. Sesenta y seis

países, que representan el 63 por ciento de la población mundial, han firmado ya acuerdos con China para adherirse a esta iniciativa.

Algunos expertos argumentan que la Franja y la Ruta no es más que un reciclaje, bajo una marca más atractiva, de proyectos que China ya estaba llevando a cabo anteriormente. Niegan por tanto que sea una verdadera estrategia, y señalan tanto su indefinición geográfica como la improvisación que ha caracterizado su puesta en marcha.

Sin embargo, aquellos que han seguido de cerca la creación de la Iniciativa tienen una idea muy diferente. El antiguo ministro alemán de Asuntos Exteriores Sigmar Gabriel afirmó que «China es el único país que está persiguiendo un objetivo político a largo plazo». [2] Y Jonathan Hillman declaró ante el Congreso estadounidense que «la Franja y la Ruta es la visión geoeconómica más ambiciosa de la historia reciente». [3] En este sentido, la Franja y la Ruta se puede considerar como uno de los dos pilares de la estrategia nacional de China bajo el presidente Xi Jinping junto con el plan Made in China 2025.

Como parte esencial de esta estrategia, la Franja y la Ruta cubre tanto el continente eurasiático como el océano Pacífico. China va a expandirse en ambos espacios, pero lo cierto es que Estados Unidos es aún la potencia militar preponderante en el Pacífico, a pesar del aumento de las capacidades navales chinas en los últimos años. Para China sería peligroso desafiar abiertamente a Estados Unidos y arriesgarse a un enfrentamiento que podría poner en peligro su ascenso como potencia mundial. Por otra parte, China ha sido siempre una potencia continental. Por el contrario, Estados Unidos está prácticamente ausente del continente asiático salvo por lo que se refiere a Afganistán, pero su presencia allí tiene los días contados. China puede por tanto cambiar el equilibrio de poder a su favor expandiendo su influencia en Eurasia. [4] Y Eurasia es un concepto geopolítico que lleva en circulación desde que el geógrafo británico Halford Mackinder articuló su ya clásico análisis según el cual el control de Eurasia (*the Heartland*) daría el dominio sobre la «Isla Mundo», como llamaba a la masa territorial combinada de Europa, Asia y África, y ésta a su vez implicaría la hegemonía a escala global.

Desde una perspectiva histórica, otros autores han señalado las similitudes entre las motivaciones actuales de China con la Franja y la Ruta y las de la Alemania imperial a principios del siglo XX impulsando grandes

infraestructuras como el ferrocarril Berlín-Bagdad. En ambos casos el objetivo era compensar la inferioridad marítima de ambas potencias. [5]

Algunos expertos consideran que el enfoque estratégico de la Franja y la Ruta empezó siendo la respuesta china a la amenaza de cerco por parte de Estados Unidos, que había lanzado la iniciativa de la Asociación Transpacífica dentro de la política del giro hacia Asia del presidente Obama. China transformó este desafío en una oportunidad y pasó de estar a la defensiva a jugar a la ofensiva. Pekín pretende ahora impedir a Estados Unidos que obstaculice su ascenso y quiere despejar el camino para convertirse en la potencia preponderante en la región. Con un profundo sentido de la historia, los líderes chinos tienen muy presente que China ha alcanzado la hegemonía regional en cuatro ocasiones, durante las dinastías Han, Tang, Yuan y Qing. Tras el «siglo de la Humillación», que los dirigentes chinos consideran una desviación histórica, ahora están convencidos de que ha llegado el momento de alcanzar de nuevo la cumbre. [6]

Para alejar los temores que pudieran producirse en terceros Estados sobre las intenciones de China, sus líderes han evitado el uso de la palabra estrategia al referirse a la Nueva Ruta de la Seda. Pero cualquiera que sea su título, se trata sin duda de la ambiciosa empresa de una China con una gran confianza en sí misma, que ha dejado atrás la consigna de Deng Xiaoping de esconder sus capacidades y ganar tiempo. Por otra parte, se trata de una iniciativa a la que es difícil oponerse abiertamente, ya que no busca la confrontación sino que proclama su aspiración a crear una Eurasia más integrada que aproveche el dinamismo de China.

Pero si la Franja y la Ruta es claramente una estrategia, no es en cambio un plan maestro detallado. Ahora bien, desde el principio los dirigentes chinos quisieron que la visión estuviera acompañada por medidas de ejecución. En un informe de 2015 titulado *Visiones y acciones* , el gobierno chino identificó seis corredores económicos: el nuevo puente terrestre de Eurasia (entre China y Europa), el corredor Bangladés-China, el corredor China-Pakistán (el más desarrollado hasta la fecha, con una inversión superior a los 60.000 millones de dólares), el corredor China-Mongolia-Rusia, el corredor China-Península de Indochina y el corredor China-Asia Central-Asia Occidental.

Algunos de los instrumentos de la Franja y la Ruta son políticos, como el foro de cooperación con los países de Europa Central y Oriental 17+1. Los

más relevantes son financieros, incluido el nuevo Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras, pero también el Fondo para la Ruta de la Seda, así como el recurso a otros bancos ya existentes, como el Export-Import Bank of China y el China Development Bank, ahora centrados en proyectos dentro de esta iniciativa.

En el campo de los intercambios humanos, China ha anunciado la concesión de decenas de miles de becas para que estudiantes de países asociados a la Franja y la Ruta estudien en China. Además, el gobierno chino promueve actividades de cooperación entre centros de estudios internacionales, universidades y representantes de los medios de comunicación de estos países.

Los intereses y objetivos de China

En primer lugar, fortalecer el crecimiento de su economía. Una economía que funcione es una fuente importante de legitimidad para el PCCh. China no desea depender excesivamente de los mercados en Europa y Estados Unidos y por lo tanto quiere desarrollar nuevos mercados en su región y en todo el mundo. La Franja y la Ruta también puede contribuir a resolver problemas de sobrecapacidad generados por los sucesivos paquetes de estímulo de la economía, especialmente por lo que se refiere al acero, al aluminio y al cemento. Además, Pekín quiere fortalecer a sus empresas estatales creando para ellas nuevas oportunidades que las conviertan en campeones nacionales a escala global. Por otra parte, la Franja y la Ruta puede ser un instrumento útil para promover la internacionalización del renminbi ampliando su uso en las transacciones internacionales.

En segundo lugar, reforzar la seguridad energética. China está usando la Franja y la Ruta para aliviar el «dilema de Malaca», es decir, la dependencia de China del estrecho de Malaca para la mayor parte de sus importaciones de gas y petróleo procedentes de Oriente Medio, África y Asia Oriental. China teme que en una situación de conflicto sería muy vulnerable a un bloqueo estadounidense. Por lo tanto, Pekín trata de disminuir esta dependencia aumentando su acceso a puertos de aguas profundas en países como Pakistán y Myanmar y también construyendo gasoductos desde Asia Central con el fin de diversificar las vías de suministro. [7]

En tercer lugar, proteger las vías marítimas que son claves para asegurar tanto el flujo de las exportaciones chinas como de las importaciones vitales, incluidos los productos energéticos. China no quiere depender de la Marina de Estados Unidos para garantizar esta protección y por ello ha estado avanzando en tres direcciones: construir una Marina de aguas profundas para proyectar su poder lejos de su territorio, crear bases navales en emplazamientos estratégicos como Yibuti y controlar infraestructuras críticas en estas rutas marítimas y especialmente los puertos.

En cuarto lugar, promover una mayor seguridad. La Franja y la Ruta cubre extensas áreas tanto dentro como fuera de China que están bajo la amenaza del extremismo islamista y el terrorismo. La doctrina de Pekín es que el desarrollo económico a través de la Franja y la Ruta puede contribuir a estabilizar estas regiones mediante la creación de empleo que disminuya la agitación política y social.

En quinto lugar, expandir su esfera de influencia creando una «comunidad de amigos» en su vecindad y en todo el mundo. China puede ofrecer incentivos muy persuasivos, tanto positivos como negativos, a los países que quieren acceder a su mercado y recibir sus inversiones. El uso de sus activos económicos para alcanzar beneficios políticos es el enfoque por excelencia de China para ampliar sus relaciones en el marco de la Franja y la Ruta.

En sexto lugar, promover un orden internacional más propicio para el autoritarismo. De los sesenta y seis países que se han adherido a la Franja y la Ruta, hay dos democracias plenas, veinticuatro democracias defectuosas, diecisiete regímenes híbridos y veintitrés regímenes autoritarios, de acuerdo con los criterios empleados en el Índice sobre la Democracia de *The Economist* en 2018. [8] Una representante destacada de los medios de comunicación en China, Shirley Yu, ha argumentado que si los esfuerzos chinos para contribuir al desarrollo económico de su entorno y de otros países resultaran en un incremento del número de democracias, Pekín lo consideraría como una grave deficiencia del objetivo explícito de la Franja y la Ruta de crear una «comunidad de destino compartido». En su opinión, en el enfoque confuciano que subyace al pensamiento oficial chino, la armonía se valora en mayor medida que la uniformidad como base para construir esa comunidad de destino compartido. Aplicado a la Franja y la Ruta eso significa que a China, con el fin de promover relaciones más estrechas, no le importa si un país es o no una democracia, pero también

confía en que esta iniciativa va a expandir gradualmente el círculo de países autoritarios. Su política no es la de poner presión a las democracias para que cambien su sistema, sino mostrar el éxito del modelo chino y las grandes ventajas de estar vinculados a él. En Pekín están convencidos de que cuanto más estrechas sean las relaciones de otros países con China, mayor será su influencia sobre ellos. La conclusión de Shirley Yu es que en la actual competición entre democracias liberales y autocracias para moldear el sistema internacional, la Franja y la Ruta inclinará la balanza a favor de la visión de China. [9]

Una evaluación provisional de la Franja y la Ruta

¿Qué resultados está ofreciendo esta iniciativa en cumplimiento de sus ambiciosos objetivos? ¿Cuáles son sus desafíos a la hora de ejecutar sus directrices?

En primer lugar, la seguridad es una preocupación fundamental para las autoridades chinas. La Franja y la Ruta se extiende por algunas de las regiones más conflictivas del mundo, incluido Oriente Medio y Norte de África, Asia Central y Meridional, con Afganistán como principal punto caliente, y el Sudeste Asiático, con disputas territoriales que crean tensiones permanentes sin generar un conflicto abierto. Estas áreas también son vulnerables a la amenaza terrorista y los proyectos de infraestructura más destacados se pueden convertir fácilmente en objetivos de los grupos terroristas que operan en estos territorios, como el Partido Islámico de Turquestán, el ISIS, Al-Qaeda y los talibanes. [10]

En segundo lugar, al tratar China de expandir su influencia se encuentra con otras potencias que ven estos avances en términos de juego de suma cero. Sucede en el caso de Estados Unidos, pero también en el de Japón y la India, tres países que temen que el equilibrio de poder en la región pueda modificarse a favor de China. Rusia, por el momento, está jugando la carta del entendimiento con China, pero su influencia en Asia Central estará cada vez más cuestionada según avance la expansión china a través de la Franja y la Ruta. También existe el riesgo de que China se vea obligada a tomar partido, en contra de sus deseos, en el pulso entre rivales regionales como Irán y Arabia Saudí.

En tercer lugar, China ha experimentado una reacción negativa en países en los que algunos proyectos se han estancado o no han dado los resultados esperados. En Malasia, el gobierno de Mahathir Mohamad pidió renegociar el coste de un gran proyecto ferroviario y obtuvo un recorte de un tercio del precio original. En Etiopía, el ferrocarril a Yibuti ha acumulado 1.000 millones de dólares en pérdidas. Myanmar y Nepal se han echado para atrás en varios proyectos de infraestructuras por temor a incurrir en una deuda excesiva. En Sri Lanka, el gobierno, confrontado con la dificultad de devolver su elevada deuda, concedió a una empresa china una concesión por noventa y nueve años para el puerto de Hambantota, lo que ha sido criticado por la comparación con el acuerdo colonial que Gran Bretaña impuso a China en el siglo XIX para el uso de Hong Kong. En Venezuela, con una deuda con China de más de 60.000 millones de dólares, las exportaciones de petróleo se han utilizado como aval para proyectos que nada tienen que ver con la energía. [11] Y de acuerdo con ciertas evaluaciones, hay ocho países que están cerca de la quiebra a resultas de un excesivo endeudamiento con China: Mongolia, Montenegro, Pakistán, Laos, Maldivas, Yibuti, Kirguistán y Tayikistán. [12]

En resumidas cuentas, las críticas más frecuentes han sido la falta de sostenibilidad financiera o medioambiental, la ausencia de transparencia y la atribución directa de proyectos a empresas chinas sin licitaciones abiertas, lo que favorece la corrupción y los sobreprecios.

En cuarto lugar, las reticencias internas. Cuando se lanzó la Franja y la Ruta en 2013, China tenía 4.000 billones de dólares en reservas de divisas, una cifra que desde entonces ha disminuido en 1.000 billones. A su vez, esta caída ha generado un debate interno, si bien no trasciende a la opinión pública, entre académicos y empresarios sobre la viabilidad económica de esta iniciativa, especialmente en el escenario de una desaceleración del crecimiento. [13]

Enfrentadas a todas estas dificultades, las autoridades chinas han anunciado que llevarán a cabo correcciones. En la Cumbre de la Franja y la Ruta celebrada en Pekín en abril de 2019, con asistencia de treinta y siete jefes de Estado y de gobierno, el presidente Xi Jinping subrayó la necesidad de respetar los principios de transparencia y de sostenibilidad de la deuda.

En todo caso, y teniendo en cuenta el grado de ambición de esta iniciativa y su escala geográfica y económica, desde el principio podía esperarse un

balance mixto. Lo cierto es que China ya está obteniendo beneficios políticos de la Franja y la Ruta al reforzar sus relaciones con Pakistán, lograr una posición más pro-China del gobierno filipino o aumentar su influencia en Europa a través del formato de cooperación 17+1. Por otra parte, China ha obtenido el control de infraestructuras estratégicas en el océano Índico (el puerto de Hambantota en Sri Lanka y el puerto de Yibuti), en el golfo de Omán (el puerto de Gwadar en Pakistán) y en el Mediterráneo (el puerto del Pireo en Grecia).

De una forma o de otra, la Franja y la Ruta ha atraído la atención de todos los líderes mundiales, ya sea porque tratan de discernir qué ventajas puede reportar a sus países o porque estudian cómo responder a lo que perciben como efectos negativos de esta iniciativa. En ambos casos, China ha adquirido la ventaja del que toma la iniciativa y no es fácil que la pierda en un futuro cercano.

La Ruta de la Seda Digital

En un ejercicio de anticipación, Nadège Rolland imagina la situación de Eurasia en 2035 si las expectativas chinas sobre la Franja y la Ruta se cumplieran. Para entonces, 3.000 millones de consumidores de las clases medias emergentes encargarán productos chinos en plataformas chinas de comercio digital como Alibaba y pagarán sus gastos de viaje en renminbis mediante la aplicación china WeChat. El continente eurasiático estará cubierto por entero por el sistema chino de posicionamiento Beidou y por redes 5G operadas por Huawei y ZTE. La gente verá las noticias en China Global Television Network, disponible en las lenguas locales, y accederá a un internet restringida por «el Gran Cortafuegos» chino, que ahora abarcará todo el continente. [14]

Desde la publicación del libro de Rolland en 2017, esta visión china se ha hecho más compleja y más ambiciosa. En la Ruta de la Seda Digital convergen los dos pilares de la estrategia nacional china: el plan Made in China 2025 y la Iniciativa de la Franja y la Ruta. La Ruta de la Seda Digital tiene como objetivo la creación de infraestructura mediante la extensión de cables de fibra óptica a través de toda Eurasia y entre este continente y África, las islas del Pacífico y eventualmente también con América Latina. De hecho, entre 2000 y 2019 han aumentado en 3.300 millones los usuarios

de internet en estos continentes, en contraste con los 1.100 millones en Europa y América del Norte, por lo que la apuesta de Pekín tiene sentido estratégico y está resultando en el dominio chino de estos mercados emergentes de telecomunicaciones. [15]

Pero además, esta iniciativa tiene como propósito extender nuevos modelos de negocio en el comercio digital, ciudades inteligentes y biometría. Vinculando el reconocimiento facial con la inteligencia artificial, las empresas chinas del sector están instalando sistemas de vigilancia en ciudades a lo largo y ancho de la Franja y la Ruta. A su vez, estos proyectos crean una dependencia tecnológica respecto de China y también una enorme cantidad de datos que inspirarán nuevas aplicaciones y oportunidades de negocio. [16]

La Ruta de la Seda Digital también abre el campo para la actividad de las empresas chinas de ciberseguridad, ya que Pekín las alienta a involucrarse en proyectos digitales en terceros países como parte del paquete ofrecido por China. En 2018, la firma china Venustech firmó un acuerdo con la Asociación China de Amistad con los Pueblos para mejorar la seguridad de las redes en los países de la Franja y la Ruta. Ese mismo año, ambas entidades copatrocinaron un foro sobre ciberseguridad como parte de una Cumbre Empresarial de la Ruta de la Seda. [17]

Todas estas acciones suponen para Estados Unidos, Europa, Japón, Corea del Sur, Australia y otros países afines un desafío tridimensional: en el campo de la competencia empresarial, en el de la seguridad de las redes y en el de la gobernanza digital. Esta última dimensión será cada vez más relevante para las democracias liberales, ya que el modelo de un internet libre se verá confrontado por otro basado en el control estatal.

Sin embargo, el uso masivo de la vigilancia digital por parte de China —pero también de algunas democracias como Corea del Sur e Israel— para el seguimiento de los infectados durante la crisis del coronavirus, está planteando en todas las sociedades democráticas el desafío de encontrar un equilibrio entre la necesidad de promover la salud pública mediante los medios tecnológicos disponibles y los requisitos de privacidad que establecen las leyes. [18]

Las respuestas europeas a la Iniciativa de la Franja y la Ruta

Son ya diecisiete los Estados miembros de la Unión Europea que han firmado acuerdos para sumarse a la Franja y la Ruta. Estos países siguen unas pautas geográficas: algunos están en Europa Central y Oriental, como Austria, Bulgaria, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia. Todos ellos, con excepción de Austria, ya formaban parte del formato 17+1. El resto están en Europa Meridional: Chipre, Grecia, Malta, Portugal e Italia. Un caso aparte es el de Luxemburgo, que no pertenece a ninguno de estos grupos.

Los tres mayores Estados miembros han rehusado adherirse a la Franja y la Ruta. Ninguno de ellos ha expresado una oposición abierta a esta iniciativa, pero ninguno desea endosar un instrumento diseñado por China a la medida de sus intereses nacionales. El presidente de Francia, Emmanuel Macron, hizo unas declaraciones particularmente rotundas durante un viaje a China en 2018: «Estas rutas no pueden ser las de una nueva hegemonía que transforme en vasallos a los países por donde pasan».

Alemania, a su vez, está preocupada por la amenaza de nuevas divisiones dentro de la Unión Europea y también por la gradual configuración de un sistema internacional modelado por China para servir a sus intereses en detrimento de otros. En concreto, las empresas alemanas están inquietas por que las licitaciones excluyan sistemáticamente a empresas que no sean chinas. El Reino Unido, bajo el primer ministro Cameron, había querido jugar la carta china y deseaba promover una «edad de oro» en las relaciones entre ambos países. También los partidarios del Brexit apostaban fuerte por China en el marco de una *Global Britain* . Sin embargo, su sucesora, Theresa May, tenía una mayor conciencia de los riesgos de seguridad, que aumentan según China se expande por el mundo, y no quiso firmar el acuerdo de adhesión a la Franja y la Ruta durante su visita a Pekín en 2018. [19] Otros países en el norte de Europa, y España en el sur, no han querido convertirse en miembros de esta iniciativa argumentando que los europeos debían estudiar cómo colaborar con la iniciativa china a través de la Estrategia de Conectividad Unión Europea-Asia.

Las reticencias de este último grupo empezaron en buena medida con los preparativos para la primera Cumbre de la Franja y la Ruta, que se celebró en Pekín en 2017. En efecto, muchos Estados miembros asistieron a nivel

ministerial o de primer ministro, pero no se cursó invitación para los líderes de las instituciones europeas, aunque el vicepresidente de la Comisión, Jyrki Katainen, pudo finalmente asistir. Además, las discusiones sobre el borrador de declaración final mostraron las profundas diferencias de enfoque entre la parte europea y la parte china. Mientras que los europeos querían que se reflejaran los principios de transparencia, apertura, normas sociales y sostenibilidad, tanto financiera como ambiental, la parte china se resistía a ello. En abril de 2018, un informe de veintisiete de los veintiocho embajadores de la Unión Europea en Pekín se filtró al diario alemán *Handelsblatt* . En él se afirmaba que la Franja y la Ruta «se contradice con la agenda europea para liberalizar el comercio y modifica el equilibrio de poder en favor de las empresas chinas subsidiadas». [20]

El contraste entre las reacciones europeas hacia la Franja y la Ruta y hacia el Banco Asiático de Infraestructuras es notable. En este último caso, los europeos no tuvieron muchas dudas a la hora de unirse a una institución multilateral que había sido diseñada de acuerdo con los criterios internacionales más exigentes en materia de gobernanza. El hecho es que muchos países europeos echaban en falta estos criterios en el caso de la Franja y la Ruta y a pesar de ello ya son mayoría los Estados miembros que se han adherido a esta iniciativa.

La Estrategia de Conectividad Unión Europea-Asia

En septiembre de 2018, Federica Mogherini, entonces alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, presentó la estrategia europea para conectar Europa y Asia. Insistió en que la iniciativa no era una reacción frente a la Franja y la Ruta o cualquier otra «sea de Pekín, de Washington o de Tombuctú». Pero inevitablemente todos los titulares de prensa hacían referencia a la Franja y la Ruta. [21] El plan tiene tres objetivos. En primer lugar, crear conexiones de transporte, energía y redes digitales, así como contactos entre personas. En segundo lugar, ofrecer asociaciones de conectividad a los países asiáticos. En tercer lugar, promover una financiación sostenible mediante el uso de los fondos de la Unión Europea, préstamos de bancos de desarrollo europeos y asociaciones público-privadas.

En general, los expertos han señalado que el plan es ambicioso en sus propuestas, pero se queda corto en cuanto a la capacidad para financiarlas. En una comparación implícita con la Franja y la Ruta, el documento describe la «vía europea» para la conectividad en la región subrayando la sostenibilidad, los derechos laborales, evitar la dependencia financiera y garantizar a las empresas una participación no discriminatoria. Pero algunos analistas han criticado que se ponga el mercado interior europeo como modelo (y por lo tanto la libre circulación de productos, de servicios, de capitales y de personas), ya que éste no es un objetivo realista a escala eurasiática. [22] Otros consideran que la prioridad en la creación de normas es positiva, especialmente en contraposición con los débiles criterios legales seguidos por China, pero que el énfasis en una «vía europea» es paternalista y no será necesariamente bien recibida por los empresarios asiáticos. [23]

En cuanto a la financiación, el Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea tiene la intención de garantizar 60.000 millones de euros en las próximas perspectivas financieras 2021-2027, una cifra que podría contribuir a movilizar otras fuentes de financiación multilaterales y privadas, así como la disminución de los costes de la gestión de riesgos. Es sin duda una cantidad muy considerable, aunque aún modesta en comparación con las necesidades regionales en gastos de infraestructuras, que el propio documento estima en 1.300 billones de euros al año para las próximas décadas.

El principal objetivo de esta iniciativa era, desde luego, político: posicionar a la Unión Europea en el campo de la conectividad, subrayando los valores europeos. Por otra parte, la Unión Europea ha querido destacar que su estrategia es compatible con otras, incluida la Franja y la Ruta, de forma que no ha sido recibida en Pekín como un movimiento hostil. Finalmente, los Estados miembros pueden resistir mejor las presiones chinas para adherirse a la Franja y la Ruta alegando que la Unión Europea tiene su propio plan y que habrá que buscar la manera de coordinarlo con otras iniciativas.

El despliegue de la Franja y la Ruta en regiones de especial interés para Europa

Las capitales europeas están siguiendo con atención la expansión económica china bajo el pabellón de la Franja y la Ruta en regiones como América Latina, África y el mundo árabe.

En América Latina, China ha sustituido a la Unión Europea como segundo socio comercial (por detrás de Estados Unidos) y como principal fuente de financiación internacional. [24] Europa tenía una cuota de mercado en América Latina del 14 por ciento durante los últimos quince años. Mientras tanto, China suponía sólo un 3 por ciento de las importaciones de estos países en el año 2000, pero dieciséis años más tarde esta cifra había aumentado hasta un 18,3 por ciento. Además del volumen, hay otra tendencia más preocupante para los exportadores europeos. Hace veinte años, los productos chinos no podían competir con los europeos, pero ahora han mejorado considerablemente en calidad y han ascendido en la cadena de valor hasta disputar el mercado a los productos europeos en sectores como la maquinaria eléctrica y los automóviles. [25]

La Unión Europea está por delante en inversión directa extranjera y todavía es el primer inversor en la región, con un *stock* de 363.000 millones de euros entre 2012 y 2015. En comparación, las inversiones chinas suponían 110.000 millones de euros. Hasta 2012 la inversión china estaba concentrada en las industrias extractivas, que suponían el 60 por ciento del total. Esta cifra cayó hasta el 37 por ciento en los años siguientes, mientras que las inversiones en servicios aumentaban del 21 al 50 por ciento. Los sectores de mayor crecimiento incluyen la producción de energía eléctrica, la distribución, el transporte y las comunicaciones. [26]

Brasil es el primer receptor de inversión china en la región, por un valor de 60.000 millones de euros. Este hecho ha creado una reacción en contra, y el propio presidente Bolsonaro declaraba que «los chinos no están comprando en Brasil, están comprando Brasil». [27] Un debate que se suma a otro sobre el riesgo de que la demanda china de productos alimentarios y materias primas haga retroceder los avances de las exportaciones brasileñas para superar la excesiva dependencia en el sector primario.

Otra característica de la creciente huella económica china en la región es el aumento de los préstamos, que ahora ascienden a 140.000 millones de dólares. Casi la mitad de esa cifra —62.000 millones— corresponde a Venezuela. La mayor parte de estos créditos están concentrados en proyectos de minería, energía, construcción, infraestructura y transporte.

China ha acompañado esta expansión económica en América Latina con un mayor compromiso político a alto nivel. El presidente Xi Jinping ha realizado cinco viajes a la región, visitando un total de doce países. El gobierno chino ha impulsado también el Foro China-CELAC, con cumbres periódicas que se alternan entre China y esta región.

En África, China ha expandido su presencia en la última década en todos los campos. El comercio ha aumentado un 226 por ciento entre 2006 y 2018, alcanzando un volumen de 120.000 millones de dólares, sólo por detrás de la Unión Europea considerada en su conjunto, que contabiliza 156.000 millones en el mismo año. [28] La inversión también ha crecido de forma continua, si bien no al mismo ritmo que el comercio, aumentando de 16.000 millones de dólares en 2011 a 40.000 millones en 2016, menos que Francia, con 49.000 millones.

Por otra parte, China se ha convertido en el principal acreedor en la región, con 86.000 millones de dólares en préstamos concedidos entre los años 2000 y 2014. Estos créditos han financiado unos 3.000 proyectos de infraestructuras, incluidos algunos megaproyectos como el ferrocarril Etiopía-Yibuti, por valor de 4.500 millones de dólares, el ferrocarril Mombasa-Nairobi, por valor de 3.200 millones, y el puerto de Doraleh, en Yibuti, por un coste estimado en 600 millones de dólares. [29]

En el campo militar, China ha construido su primera base militar en Yibuti, se ha convertido en el principal suministrador de armamento a los países africanos y tiene más de 2.500 efectivos desplegados en misiones de Naciones Unidas de mantenimiento de la paz en el continente. En Yibuti, China ha desarrollado un modelo mixto civil y militar, invirtiendo 5.000 millones de dólares en el puerto, en una zona franca y en un ferrocarril a Etiopía. Con ello, Pekín aumenta su influencia en el gobierno local y crea incentivos económicos para proteger su base militar.

La Franja y la Ruta ha recibido ya el apoyo de treinta y siete países africanos. La Ruta de la Seda marítima tiene un papel importante en África Oriental, con inversiones chinas en los puertos de Mombasa y Yibuti, que se están convirtiendo en plataformas para el comercio chino con el continente. En África del Norte los países mediterráneos también desempeñan un papel relevante en la ruta marítima, como lo demuestran las inversiones chinas en el puerto argelino de El Hamdania, el puerto de Tánger en Marruecos y la Zona de Cooperación Económica y Comercial de Suez en Egipto.

Una vez más, China está invirtiendo tiempo y capital político en fortalecer sus relaciones con países africanos. El Foro de Cooperación África-China (FOCAC) ha celebrado ya tres cumbres, con una participación muy elevada de líderes africanos. Aunque ha habido algunas reacciones de rechazo cuando alguno de los proyectos financiados por instituciones chinas ha disparado los niveles de deuda, China es un actor bienvenido en África. Su imagen de éxito económico y su reputación de haber sacado a 600 millones de personas de la pobreza son activos favorables en el continente.

La presencia económica de China está evolucionando desde el modelo tradicional de «recursos por infraestructura» a un enfoque más equilibrado con la expansión de manufacturas en zonas francas como elemento central.[30] A medida que la industria china evoluciona hacia productos de mayor valor añadido y sueldos más altos, las empresas pequeñas y medianas están deslocalizando su producción a África, especialmente en sectores como el textil y el calzado.

También hay cambios en el sector de las infraestructuras, con menor énfasis en el transporte y más en generación eléctrica, distribución y telecomunicaciones, todos ellos esenciales para promover la industrialización. China ha renovado el cable submarino de la costa oriental y está tendiendo uno nuevo en el flanco occidental. Y Huawei está presente en todos los países del continente. De esta manera, China está contribuyendo decisivamente a mejorar la conectividad digital en África mientras promueve la introducción de su modelo de vigilancia en los paquetes de telecomunicaciones que ofrece a los países de la región.

La creciente presencia de China en África está intensificando la competición por la influencia en el continente con Estados Unidos, la India, Japón, Rusia y Turquía, cada vez más activos en los últimos años. La Unión Europea también se siente presionada, aunque su presencia siempre ha sido importante en muchas áreas. En el contexto marcado por el desafío de la migración, la Unión Europea ha lanzado la «Alianza África-Unión Europea para la Inversión Sostenible y el Empleo» con el objetivo de crear diez millones de puestos de trabajo en los próximos cinco años. En el plano político, han tenido ya lugar cinco cumbres Unión Europea-África, y en las próximas perspectivas financieras el Consejo de la Unión Europea planea incluir asignaciones de 164.000 millones de euros en proyectos y 148.000 millones en ayuda presupuestaria.

Si las inversiones chinas en manufacturas crearan empleos a gran escala sin duda serían buenas noticias para Europa, ya que estas mayores oportunidades económicas contribuirían a disminuir la presión migratoria. Sin embargo, los países europeos estarán necesariamente en desacuerdo con China en otras cuestiones como las intenciones chinas de lograr una posición geopolítica dominante y la expansión de las tecnologías chinas de vigilancia digital al servicio del control político.

7

Asia-Pacífico, el nuevo escenario central

Las dinámicas en la región

Gideon Rachman explica cómo el orden estratégico que ha regido en Asia en las últimas décadas ha dejado de existir sin que ningún otro haya venido a sustituirlo. Lo que él bautiza como el «orden de Kissinger» nace con el acercamiento de Estados Unidos a China en la década de 1970. Desde entonces Washington había aceptado, e incluso auspiciado, el ascenso de China y, a cambio, China consentía tácitamente en la hegemonía militar de Estados Unidos en la región. Como hemos visto en anteriores capítulos, este orden ha sido cuestionado tanto por el presidente Trump, que no está dispuesto a aceptar que el ascenso de China se convierta en *sorpasso* , como por el presidente Xi, que desafía abiertamente el predominio estadounidense en la región. [1]

¿Cómo afecta la caducidad del «orden de Kissinger» a la región Indo-Pacífica? Se podría decir que, cada vez más, la rivalidad entre las dos mayores potencias mundiales es el paradigma que rige la política internacional en la zona. Esta afirmación puede parecer reduccionista desde la perspectiva de muchos países asiáticos que no quieren verse encerrados en un sistema bipolar que les obligue a alinearse. De hecho, la evolución en los últimos años ha ido definiendo una situación en la que los países que mantienen acuerdos de seguridad con Estados Unidos tienen a China como principal socio comercial. Y estos estados han podido vivir en esa dicotomía con gran comodidad. El cambio sucede cuando para China y

Estados Unidos las consideraciones de seguridad adquieren una importancia tal que pasan por delante de intereses económicos que hasta entonces eran prioritarios. Entonces, todos los cálculos acaban tiñéndose de esta rivalidad. Es el paso de un sistema basado en la globalización, en la que aparentemente todos ganan, a otro determinado por la geopolítica, un juego de suma cero en el que la ganancia de uno se percibe como pérdida para el otro. [2]

Si la seguridad se ha convertido en una preocupación prevalente es porque se ha producido un cambio fundamental en la distribución del poder mundial. China es ahora un gigante económico, cuya economía sobrepasará en tamaño a la de Estados Unidos en pocos años. Inevitablemente, esta capacidad económica se traduce en una mayor fortaleza militar y en un aumento de su influencia política. Con mayores recursos a su disposición, China trata de responder a sus dos grandes preocupaciones estratégicas:

La primera es el temor al cerco por parte de potencias que pueden ser hostiles. En efecto, China tiene fronteras con países con los que ha estado en guerra en las últimas décadas, como es el caso de la India, Vietnam, Rusia (como heredera de la Unión Soviética) y especialmente Estados Unidos, con quien combatió en la guerra de Corea y que mantiene tropas en el territorio de países vecinos como Japón y Corea del Sur. Es cierto que la mala relación con la Unión Soviética se ha sustituido ahora por una cercanía política con Rusia, pero la sensación de cerco se mantiene en todos los demás casos.

La segunda es la creciente dependencia china de las vías marítimas para su comercio y sus suministros energéticos. Como vimos en el capítulo anterior, China no quiere depender de la Marina estadounidense para la protección del transporte marítimo de bienes vitales para su economía.

La respuesta a estos desafíos ha sido una estrategia que es a la vez asimétrica y clásica. La faceta asimétrica está presente en los siguientes factores:

En primer lugar, el designio de erosionar las alianzas militares de Estados Unidos sin crear alianzas alternativas. En este sentido, China utiliza la Iniciativa de la Franja y la Ruta para crear vínculos económicos y políticos con muchos países que son aliados de Estados Unidos pero que no ven contradicción en pertenecer también al «círculo de amigos» de China. Para China esta ambigüedad no es un obstáculo, sino que, por el contrario, se concibe como un instrumento a largo plazo para ir erosionando la relación

exclusiva de muchos países con Estados Unidos. Sin embargo, esta ambigüedad es más problemática para Estados Unidos, que la percibe como el anuncio de una gradual pérdida de influencia propia. [3]

En segundo lugar, el objetivo de extender la soberanía china al mar de la China Meridional. En los últimos años Pekín ha elevado su afirmación de la soberanía sobre estos espacios marítimos al mismo nivel que Taiwán o el Tíbet, mostrando así su determinación al respecto. Pero también ha procedido a una militarización gradual de islotes y atolones de manera que se creaban hechos consumados sin tomar iniciativas armadas que hubieran creado un riesgo de *casus belli* para Estados Unidos.

En tercer lugar, China ha creado una doctrina militar «antiacceso» respaldada por una nueva generación de misiles balísticos y de crucero destinados a alcanzar los portaaviones estadounidenses, impidiendo así su acercamiento a las costas chinas.

Éstos son los componentes asimétricos de la estrategia de Pekín, que busca situar a China en una posición de ventaja frente a un adversario más fuerte, aprovechando sus vulnerabilidades pero sin provocar un enfrentamiento.

Sin embargo, China también ha aplicado una estrategia más clásica basada en el desarrollo de su potencia naval para dotar a su Marina de la capacidad para proyectar su fuerza en los océanos, lejos de sus propias costas. Con este fin, entre 2014 y 2018 China ha construido más submarinos, buques de guerra, buques anfibios y de apoyo logístico que el conjunto de las flotas de Alemania, la India, el Reino Unido y España. [4]

Nadège Rolland ha estudiado el debate que se produjo en China a principios de este siglo entre los estrategas que defendían el desarrollo de una potencia continental y los que abogaban por promover una potencia naval. Los primeros argumentaban que la experiencia histórica en China pesaba a favor de acumular fuerzas en tierra, donde está la economía real y el poder político. Los segundos seguían las enseñanzas del almirante Alfred Mahan y su aplicación sucesiva por las dos grandes potencias anglosajonas: constituirse en la mayor potencia naval con el objetivo de dominar el comercio mediante el control de los mares. [5] Lo cierto es que China en las dos últimas décadas ha elaborado una doctrina militar en la que se combina un enfoque defensivo y disuasorio en tierra con una proyección de fuerza a través de los océanos. Y en este último aspecto se incluyen tanto la

construcción de portaaviones y submarinos, como la creación de bases navales, como la de Yibuti en el océano Índico, y ya en el ámbito civil, pero con repercusiones estratégicas, el control económico de una serie de puertos a lo largo de la Ruta de la Seda marítima.

China ha aprendido las lecciones del embargo de petróleo que Estados Unidos impuso a Japón en vísperas del comienzo de la guerra en el Pacífico. El acceso al petróleo y el gas que mantienen la economía china en funcionamiento sólo puede producirse por tres vías: el estrecho de Malaca, que Estados Unidos podría obstruir fácilmente en caso de conflicto, y los estrechos de Lombok y de Sonda, que atraviesan el archipiélago de Indonesia. Por lo tanto, China necesita contar con una Marina con capacidad para controlar dichos pasos, y está dotándose de ella. [6]

En cuanto al empeño chino por dominar el mar de la China Meridional, Robert Kaplan lo asimila con el designio estadounidense de controlar el Caribe en el siglo XIX y principios del XX . De manera análoga a lo que sucede con el Caribe para Estados Unidos, el mar de la China Meridional es la extensión marítima de la masa continental, que proporciona a China profundidad estratégica, previene su encajonamiento en tierra y permite el acceso libre de su Marina a los océanos Pacífico e Índico. [7] John Mearsheimer, por su parte, considera que China, como potencia hegemónica en Asia durante muchos siglos, se considera llamada a recuperar ese predominio de la misma manera que Estados Unidos reclamó para sí la hegemonía del hemisferio occidental mediante la doctrina Monroe, excluyendo del continente americano a las potencias europeas. Para algunos analistas cercanos a las posiciones chinas, como Kishore Mahbubani, el ascenso de China supone acabar con «la aberración histórica» de un dominio occidental y el regreso a la situación vigente con anterioridad al siglo XIX , en la que China y la India eran las dos grandes economías mundiales. [8]

Sin embargo, un axioma de la estrategia internacional de Estados Unidos ha sido mantener la hegemonía en el continente americano y no permitir que ninguna potencia adquiera una posición preponderante ni en Europa ni en Asia. En consecuencia, Washington no está dispuesto a ser excluido de esta región ni a renunciar a su primacía. Se considera un país tan pacífico como atlántico, ha luchado tres guerras contra Japón, Corea del Norte y Vietnam, tiene una red de alianzas con un buen número de países de Asia y

el Pacífico, mantiene bases militares en algunas de estas naciones y en territorios bajo su soberanía como Guam, y la Flota del Pacífico cuenta con 200 buques, 2.000 aeronaves y 250.000 efectivos. A pesar de estos activos tan considerables, Washington teme que las actuales tendencias tanto en materia de crecimiento económico como de aumento del gasto militar puedan acabar dando la ventaja a China a medio plazo.

Frente a este dilema, Estados Unidos ha aplicado enfoques diversos en los últimos años. Durante la presidencia de Obama se diseñó la política del giro hacia Asia, si bien las sucesivas crisis en Oriente Medio y en Afganistán no permitieron una verdadera concentración en los desafíos que supone el resurgimiento de China. Sí hubo un empeño en cultivar las relaciones tanto con la India como con Vietnam, dos países especialmente inquietos por el creciente poder chino que en su momento quedaron fuera de la red de alianzas tejida por Estados Unidos durante la guerra fría. Pero, como contrapunto, Filipinas pareció bascular hacia China tras la elección de Rodrigo Duterte, más interesado en las inversiones chinas que en la relación de seguridad con Estados Unidos.

Como parte de esta estrategia, la Administración Obama tomó la iniciativa para impulsar la firma del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo era crear en la región un polo de atracción en torno al mercado estadounidense sobre la base de unas normas exigentes en una serie de áreas, que marcarían el terreno a China en sus relaciones comerciales.

Sin embargo, una de las primeras medidas de la Administración Trump fue precisamente la retirada de Estados Unidos del TPP, en cumplimiento de sus promesas electorales, una decisión que fue recibida con inquietud por parte de los países firmantes ante lo que interpretaron como una muestra de la falta de compromiso de Washington hacia la región y de las crecientes tendencias aislacionistas en la clase política y el electorado estadounidenses.

Ahora bien, este paso atrás no ha marcado el rumbo de la política asiática de la Administración Trump, que, por el contrario, se ha visto caracterizada por una intensa competencia con China en todos los sectores: comercial, tecnológico, militar y diplomático. Algunos elementos de la estrategia, aún no formalizada, hacia China serían los siguientes:

En primer lugar, la definición de China como rival estratégico y su corolario de un aumento de los gastos de defensa, en gran medida dirigido a

mantener la superioridad militar en el Indo-Pacífico.

En segundo lugar, una doctrina militar procedente de la anterior Administración, denominada «Air-Sea Battle», destinada a responder a la doctrina «antiacceso» de China. Este enfoque supone que, en caso de conflicto con China, los estadounidenses atacarán sus sistemas de misiles y de detección en tierra, con el consiguiente riesgo de escalada. [9]

En tercer lugar, la iniciativa «un Indo-Pacífico Libre y Abierto», destinada a ofrecer una alternativa a la Franja y la Ruta para los países de la región.

En cuarto lugar, un impulso de las relaciones con los países de la región más preocupados por el ascenso de China, con el objetivo de establecer con ellos un equilibrio de poder más favorable. Ello ha supuesto el cultivo de las relaciones con la India y Vietnam, el intento de compensar en Filipinas el aumento de influencia china y una política no siempre coherente hacia los países con mayores vínculos bilaterales de seguridad, como Japón, Corea del Sur y Australia, a pesar del deseo de estos países de asegurarse la protección de Estados Unidos.

Respecto a la mayoría de los países asiáticos que no pertenecen a alianzas con Estados Unidos, Henry Kissinger cita a un representante del gobierno indonesio que le dice a su colega estadounidense: «No se vayan, pero no nos obliguen a elegir». [10] Es cierto que la primacía estadounidense en la región se relaciona en los países del Sudeste Asiático con un orden internacional favorable que les ha permitido impulsar su desarrollo económico y prosperar. Y esto rige incluso para Vietnam, que mantuvo un duro conflicto armado con Estados Unidos. Pero la creciente rivalidad entre Washington y Pekín y las consecuencias para todos ellos de la confrontación comercial y tecnológica entre estos dos grandes está generando una fuerte inquietud respecto al futuro. Durante décadas, Singapur ha basado su posición como centro financiero y de innovación tecnológica de primer orden en una política exterior que ha cultivado simultáneamente las mejores relaciones con China y con Estados Unidos. De ahí la especial significación de las palabras de su primer ministro, Lee Hsien Loong, cuando afirmó en la cumbre de la ASEAN de 2018: «Me parece muy deseable que no tengamos que tomar partido, pero las circunstancias pudieran obligar a la ASEAN a tener que elegir entre uno u otro en el futuro». [11]

Si finalmente los países de la región tuvieran que elegir, ¿por quién se decantarían? Algunos analistas utilizan el argumento de la geografía para defender que los países del Sudeste Asiático e incluso del Pacífico acabarán basculando hacia Pekín: China seguirá donde está en dos mil años pero nadie puede predecir si Estados Unidos seguirá presente en la región dentro de un siglo. Otros, sin embargo, sin prejuzgar lo que pueda suceder a muy largo plazo, consideran que China, como potencia más próxima, suscita mayores inquietudes que un país distante como Estados Unidos. Es el caso de John Mearsheimer, convencido de que muchos países de la zona optarán por buscar la protección de Estados Unidos para equilibrar el creciente poder de China. Y ello incluso aunque sus relaciones comerciales con este país sean más estrechas. En efecto, en su opinión, las consideraciones de seguridad siempre acaban prevaleciendo sobre las económicas. [12] En la actualidad, éste sería el caso de países como Japón, la India y Vietnam, que desconfían profundamente del ascenso chino y que incluso han tenido conflictos armados con China en las últimas décadas. También Australia estaría en ese grupo, aunque el debate en su clase política entre los que propugnan una política de firmeza ante China y los que buscan un acomodo no está aún cerrado. Corea del Sur es aliado de Estados Unidos pero huye del enfrentamiento con China, cuyas consecuencias ha sufrido recientemente en forma de represalias económicas tras la decisión de desplegar contra Corea del Norte el sistema antimisiles *Thaad* . Hay países como Camboya y Laos que están firmemente alineados con China, pero otros del Sudeste Asiático, como Myanmar, Malasia y Filipinas, parecen bascular entre ambos campos sin decidirse por ninguno. Singapur ha tenido serios roces con Pekín en los últimos años por desempeñar un papel en la ASEAN que el gobierno chino ha juzgado poco favorable para su posición en los contenciosos territoriales del mar de la China Meridional. Tailandia hizo un giro hacia China tras las medidas de aislamiento impuestas por Europa y Estados Unidos con motivo del golpe militar de 2014, una posición corregida tras la llegada de la Administración Trump. Indonesia mantiene una relación ambivalente con China, en la que se mezclan las consideraciones internacionales con las internas debido a la influyente —y controvertida— posición económica de la minoría étnica china en el país.

El hecho es que la competencia por atraer países a uno u otro campo va a ser cada vez más intensa en los próximos años. La Administración Obama quiso utilizar los incentivos del acceso al mercado estadounidense en el

TPP con este fin. China respondió con la puesta en marcha de la Franja y la Ruta y su impulso a la integración regional mediante la financiación de infraestructuras. La Administración Trump renegó del TPP, pero está replicando a la iniciativa china con el lanzamiento de su estrategia para un Indo-Pacífico libre y abierto.

En general, existe la percepción de que China ha partido con ventaja en esta nueva era de competición con Estados Unidos. Pero son significativas las reticencias de muchos países de la región hacia su poderoso vecino. A pesar de la salida de Estados Unidos del TPP, sus otros once firmantes se pusieron de acuerdo para adaptar el texto y firmarlo en marzo de 2018. Por otra parte, las negociaciones para una Asociación Económica Integral Regional, que a diferencia del TPP excluye a Estados Unidos pero incluye a China, concluyeron en 2019. Sin embargo, la India ha decidido retirarse del acuerdo, creando a su vez dudas en Japón, que no desea una Asociación sin la India porque crearía un bloque dominado por China. [13] Es decir, que el malestar de muchos países de la región con la Administración Trump y su retirada del TPP no se ha traducido por el momento en una ventaja clara a favor de Pekín.

Lo cierto es que en no pocas capitales de la región se extiende la preocupación ante las muestras del nuevo poder chino y su utilización cada vez más desinhibida de medidas económicas punitivas en respuesta a posiciones consideradas como adversas por parte de gobiernos como el de Corea del Sur y Filipinas, o de acciones de influencia en la política interna de países como Singapur, Australia y Nueva Zelanda. [14]

Pero también Washington se encuentra con límites a sus intentos de recuperar influencia a costa de China, y así se ha puesto de manifiesto en Filipinas. Cuando el secretario de Estado Pompeo quiso reafirmar el apoyo militar a Manila en caso de ataque chino como consecuencia de su contencioso territorial en el mar de la China Meridional, el ministro de Defensa filipino, Delfin Lorenzana, comentó que Filipinas debería revisar el Tratado de Mutua Defensa con Estados Unidos para no verse involucrado involuntariamente en una guerra entre ambas potencias.

Los riesgos de conflicto armado

El ministro Lorenzana expresaba el temor extendido en la región a que la creciente tensión entre China y Estados Unidos pueda desencadenar un conflicto armado en el que se vean afectados, por activa o por pasiva, los países vecinos. A esta rivalidad bipolar se suman un rearme generalizado en la región, el nacionalismo como ideología dominante y la existencia de cuestiones con un fuerte potencial conflictivo, ya sean los contenciosos territoriales en el mar de la China Meridional y en el mar de la China Oriental, una cuestión no resuelta de soberanía como la de Taiwán y un problema de proliferación nuclear en Corea del Norte.

De hecho, algunos autores ven la guerra en Asia y en el Pacífico más probable que en Europa durante la guerra fría. Argumentan que en Europa la inferioridad de la OTAN en fuerzas convencionales llevó a Estados Unidos a adoptar el principio de «respuesta masiva», que implicaba la escalada automática al umbral nuclear en caso de ataque convencional. Sin embargo, esa doctrina de «respuesta masiva» no existe en Asia, donde los escenarios de conflicto más probables, ya sean en el mar de la China Meridional o en torno a Taiwán, se dan en espacios marítimos en los que Estados Unidos cuenta todavía con la superioridad naval. De acuerdo con este análisis, la situación actual hace más probable una guerra limitada, ya que ambas partes estarían dispuestas a incurrir en riesgos que pueden parecer aceptables si no se incluye el uso de armas nucleares. [15]

Otros analistas discrepan de esta argumentación. En su opinión, una guerra limitada es muy poco probable, ya que ninguna de las dos partes querrá asumir las consecuencias de una derrota. Además, la escalada se podría producir fácilmente de forma involuntaria, una vez que se empiecen a producir acciones y reacciones como resultado de malentendidos respecto a las intenciones del contrario. Esta hipótesis se vería fortalecida por la utilización, desde los primeros momentos de un conflicto, de ataques cibernéticos que afecten al mando, al control y a las comunicaciones respectivas, contribuyendo así a aumentar la confusión sobre las iniciativas que emprenda la otra parte. [16]

La discrepancia entre ambos enfoques se centra en si es más o menos probable una guerra limitada. Pero no hay discusión sobre el riesgo real de conflicto armado, ya sea por error de cálculo, por accidente o como consecuencia de las acciones de un tercero.

Los escenarios de conflicto de mayor riesgo se centran en los puntos calientes en la región, cada uno con sus características propias:

En primer lugar, el mar de la China Meridional

Es un espacio marítimo rico en recursos naturales y se estima que su subsuelo contiene 11.000 millones de barriles de petróleo y 190 trillones de metros cúbicos de gas. Además, posee una gran riqueza pesquera, con más de 3.300 especies de peces en sus aguas. Por otra parte, por este mar circula un tercio del comercio marítimo mundial y también un tercio del transporte de petróleo. [17]

China defiende una «línea de nueve trazos» basada en derechos históricos, que supondría la soberanía sobre el 80 por ciento de dicho mar. Sin embargo, China no quiso participar en los trabajos del Tribunal de Arbitraje de La Haya que en 2016 desestimó sus pretensiones territoriales en aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Y ello a pesar de ser China un país firmante de la Convención y uno de los Estados que participaron más activamente en su negociación. [18]

Las islas en disputa se dividen en tres grupos: las islas Paracelso, en litigio entre China y Vietnam; las islas Spratly, disputadas por China, Malasia, Filipinas y Vietnam, y el Bajo de Masinloc, también llamado arrecifes de Scarborough, sobre el que existe un diferendo entre China y Filipinas. Periódicamente hay incidentes, que en este último caso se debieron al acceso de pesqueros filipinos a las aguas en disputa, lo que ocasionó represalias chinas consistentes en la prohibición de importar plátanos de Filipinas. Entre China y Vietnam ha habido crisis periódicas cuando China instaló en 2014 una plataforma de exploración en aguas reclamadas por Vietnam, procediendo a retirarla ante las protestas antichinas desatadas en este país, y también en 2017, cuando la empresa Repsol, en aplicación de una licencia del gobierno vietnamita, inició actividades de explotación que debió suspender por presiones chinas. [19]

La ASEAN lleva años negociando con China un Código de Conducta para regular las relaciones entre los países con reivindicaciones en el mar de la China Meridional. China prefiere negociar bilateralmente, pero ha aceptado hablar de un Código de Conducta, siempre que no sea vinculante. Además, pretende incluir una cláusula que impida a los países ribereños participar en ejercicios de entrenamiento en dichas aguas junto con Estados Unidos, Japón, Australia y otros países.

Para Estados Unidos, la realización de «operaciones de libertad de navegación» en este mar es una línea roja a la que no va a renunciar. Se trata de aplicar la cláusula de la Convención sobre el Derecho del Mar que permite el paso inocente de buques militares por las aguas territoriales de otro país sin necesidad de notificación previa. La posición china es que esta notificación es necesaria, y el desacuerdo con Estados Unidos en esta cuestión es causa de incidentes periódicos en alta mar entre buques de ambas Marinas, con el riesgo de que un día puedan causar un accidente y una escalada en el enfrentamiento entre ambos. Como dice el diplomático y profesor singapurense Bilahari Kausikan, «el mar de la China Meridional se ha convertido en el escenario donde se llevan a cabo, de forma indirecta, los actuales ajustes estratégicos entre China y Estados Unidos». [20]

En segundo lugar, el mar de la China Oriental

El archipiélago Diaoyu/Senkaku (en su denominación china y japonesa, respectivamente) está bajo la jurisdicción japonesa desde su entrega por las autoridades estadounidenses en 1971, y Japón no admite que exista una controversia, lo que China rechaza en virtud de la interpretación de determinados instrumentos internacionales. Tras la compra de las islas, hasta entonces en manos de particulares, por el Estado japonés, el gobierno chino declaró una zona de identificación aérea que se solapa con la japonesa sobre el archipiélago. A partir de entonces se producen constantes intrusiones aéreas y navales de la Marina china sobre las aguas de este territorio, que las fuerzas aéreas japonesas responden con interceptaciones, creándose situaciones con elevado riesgo de accidente.

En tercer lugar, Taiwán

El principio de «una sola China» es la piedra angular sobre la que se sostiene la política de Pekín sobre Taiwán. Estados Unidos lo reconoce desde el establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular China en 1979. Sin embargo, Washington se reserva la posibilidad de suministrar armas a Taiwán, y de hecho lo ha estado haciendo en los últimos años a pesar de las protestas chinas. Aunque para China la independencia de Taiwán es una línea roja, sin embargo el uso de la fuerza para impedirla se ha hecho depender de circunstancias que han variado con el tiempo: una declaración de independencia o un referéndum sobre ésta, la

adquisición de armas nucleares, una intervención extranjera en los asuntos internos de Taiwán o el estacionamiento de fuerzas de un tercer país. [21] Sin caer en ninguno de estos supuestos, la elección en 2016 de la presidenta Tsai Ing-wen, con posiciones favorables a la independencia, ha elevado la tensión entre la isla y la República Popular, de manera que sus dirigentes advierten en público sobre un posible uso de la fuerza si las autoridades taiwanesas dieran pasos tangibles para modificar el *statu quo* . Lo cierto es que la crisis en Hong Kong está teniendo fuertes repercusiones sobre Taiwán. Las autoridades chinas crearon el principio de «un país, dos sistemas» para Hong Kong, pero pensando también en una futura reunificación con Taiwán. Ahora cabe preguntarse si la erosión de este principio en Hong Kong no va a impulsar de forma duradera a aquellas fuerzas políticas en Taiwán partidarias de la independencia y qué reacción desencadenaría todo ello en Pekín. Por el momento, éste ha sido el factor decisivo en la reelección de la presidenta Tsai Ing-wen en las elecciones de enero de 2020.

Si la tensión subiera hasta el enfrentamiento armado, las opciones militares que se contemplan irían desde un embargo aéreo y marítimo hasta una invasión anfibia de la isla. Este último escenario situaría a Estados Unidos en la disyuntiva de tener que desalojar al Ejército chino ocupante, con el consiguiente riesgo de escalada, o la aceptación de los hechos consumados. Para evitar este dilema, algunos expertos consideran que Estados Unidos tendría que modificar la estrategia seguida en la primera guerra de Iraq para expulsar al ejército invasor de Kuwait y aplicar una nueva doctrina militar capaz de truncar el ataque chino, impidiendo así que la invasión de consolide. [22] Pero las nuevas capacidades antiacceso de China significan que Estados Unidos no tiene ya el indisputado control del espacio aéreo y marítimo en torno a la costa china.

En cuarto lugar, Corea del Norte

China y Estados Unidos lucharon frente a frente en la guerra de Corea, en la que perdieron la vida más de 400.000 soldados chinos. Finalizada la contienda, Kim Il-sung y Zhou Enlai firmaron un acuerdo de defensa, que contiene una cláusula de mutua defensa en caso de ataque de un tercer Estado, en lo que constituye la única alianza propiamente dicha suscrita por China. Estos dos factores proporcionan el contexto para comprender el

interés chino en la cuestión coreana. Más recientemente, China ha definido tres objetivos fundamentales en su política hacia la península de Corea: evitar un conflicto armado de Corea del Norte con Estados Unidos, que la acabaría involucrando como ya sucedió en la década de 1950; prevenir un colapso del régimen, con la posibilidad de millones de refugiados queriendo acceder a territorio chino; e impedir una reunificación de una Corea aliada de Estados Unidos y pegada a su frontera. Dado que los tres objetivos podrían malograrse en cualquier escenario bélico, las autoridades chinas decidieron poner la máxima presión sobre Corea del Norte y apoyar en las Naciones Unidas un duro régimen de sanciones a Pionyang impulsado por la Administración Trump. En efecto, las reiteradas violaciones de las resoluciones internacionales de Corea del Norte con sucesivas pruebas nucleares y de misiles balísticos intercontinentales habían llevado a Washington a amenazar con un ataque armado si no cesaba la conducta temeraria del régimen norcoreano.

Esta presión china, unida a la amenaza militar de Estados Unidos, llevó finalmente a Pionyang a sentarse a la mesa de negociaciones. De hecho, la cumbre de Singapur de junio de 2018 entre el presidente Trump y Kim Jong-un se desarrolló conforme al guion chino de «*freeze for freeze* », un alto a las pruebas nucleares y balísticas de Pionyang a cambio de una suspensión de las maniobras militares anuales entre las Fuerzas Armadas estadounidenses y Corea del Sur. Los objetivos principales que se recogieron en la declaración final fueron la desnuclearización de la península coreana y la firma de un acuerdo de paz que pusiera fin formalmente a la guerra de Corea, que concluyó con un simple armisticio.

Un año más tarde, la cumbre de Hanói acabó en desacuerdo, ya que Estados Unidos no quiso suscribir el levantamiento de las sanciones a cambio del objetivo limitado del desmantelamiento de las instalaciones nucleares en Yongbon. La parte estadounidense no aceptó el enfoque norcoreano de una desnuclearización gradual y exigió un desmantelamiento nuclear total antes de recompensar al régimen. Para el presidente Trump, este desenlace sin resultados en Hanói convenía a su estrategia negociadora, destinada a poner más presión sobre Pionyang. Sin embargo, para Kim Jong-un, esta conclusión infructuosa de la cumbre supuso una humillación que se saldó con la purga del equipo negociador norcoreano. [23]

A pesar del objetivo estadounidense de una desnuclearización total, muchos analistas consideran que Pionyang no va a renunciar nunca a las

armas nucleares, que desde su punto de vista constituyen la única garantía real para la supervivencia del régimen. Un propósito más realista podría ser una reducción del arsenal nuclear hasta dejarlo reducido a una capacidad disuasoria suficiente pero mínima.

La cuestión nuclear en Corea del Norte sigue siendo el conflicto con el potencial más peligroso en el mundo. Aunque no puede sobrestimarse la dificultad de encontrar soluciones viables mediante la negociación, lo cierto es que la tensión ha remitido y China se encuentra en una posición más cómoda. Ahora puede rechazar la imposición de nuevas sanciones mientras Pionyang mantenga la moratoria de ensayos nucleares y de misiles balísticos. Por su parte, el presidente Trump puede asegurar a sus ciudadanos que se ha detenido la amenaza sobre el territorio norteamericano.

Un Indo-Pacífico libre y abierto: un nuevo concepto estratégico

Como explica Rory Medcalf, en diplomacia los mapas influyen sobre la realidad: «Las naciones eligen mapas que les ayuden a dar sentido a una realidad compleja y que sirvan a sus intereses». Lo que sale en el mapa —y lo que no sale— es en efecto la demostración gráfica de lo que un determinado país considera importante en cualquier momento de su historia. En este sentido, el mapa del Indo-Pacífico es «un mensaje a una China en ascenso para que no crea que otros países aceptan su visión como el centro de la región y del mundo». Sin embargo, no se trata tanto de excluir a China, lo que sería inviable, como de diluir su influencia. [24]

Se suele considerar que fue el primer ministro japonés Shinzo Abe quien primero unió los océanos Índico y Pacífico en un solo concepto estratégico, en 2007. La explicación de esta idea está sin duda en el lugar donde se enunció por vez primera: un discurso pronunciado ante el Parlamento indio bajo el significativo título de «Confluencia de ambos mares». El objetivo era conectar a la India con el océano Pacífico en un esfuerzo por construir unos vínculos de seguridad más estrechos entre la India y Japón, dado el ascenso cada vez más evidente de China en la región. Ese mismo año se creó el «Quad», con la participación de Estados Unidos, la India, Japón y Australia, que se reunió por vez primera tras el Foro Regional de la

ASEAN. Y el Quad, en palabras de John Hemmings, «representa una alineación geoestratégica, sin mucha concreción, de Estados preocupados por un potencial desafío de China a sus intereses». [25]

El concepto de Indo-Pacífico subraya también el papel clave del océano Índico en la geopolítica mundial, tal y como destacó Robert Kaplan en su obra *Monzón* : «El océano Índico es el espacio donde la competición entre Estados Unidos y China se cruza con la rivalidad regional entre China y la India y también con la lucha contra el terrorismo en Oriente Medio, que incluye el intento estadounidense por contener a Irán». [26] El océano se extiende desde los cuellos de botella de Ormuz y Bab el-Mandeb en su parte occidental a los estrechos de Malaca en su parte oriental, la línea de transporte de energía que conecta a los productores en Oriente Medio con los consumidores en Asia.

El lanzamiento de la Franja y la Ruta en 2013 fue recibido con desconfianza en Washington, Tokio y Delhi y contribuyó a intensificar la percepción de intereses compartidos entre estas tres potencias. Ni Estados Unidos ni Japón se opusieron abiertamente a esta iniciativa, pero ambos la interpretaron como una prueba de las intenciones chinas de conseguir el predominio regional. En cuanto a la India, la oposición fue más clara, tanto porque suscitaba el temor de un cerco chino como porque el corredor China-Pakistán atraviesa el territorio en disputa de Cachemira. Como consecuencia, estos tres países, junto con Australia, Vietnam, Singapur, Filipinas y Taiwán, aumentaron sus diálogos en materia de seguridad y empezaron a multiplicarse las iniciativas bilaterales que fueron creando una red de cooperación cada vez más densa.

Así como el Indo-Pacífico se ha convertido en un paradigma geopolítico, el «Indo-Pacífico Libre y Abierto» es un concepto normativo inspirado en los valores compartidos por las potencias democráticas que participan en el Quad. Con el telón de fondo de la Franja y la Ruta, el Indo-Pacífico Libre y Abierto surge como una respuesta a la estrategia continental de China basada en promover la noción de Eurasia. Se trataría así de compensarla con el fortalecimiento del ámbito marítimo mediante la conexión de los océanos Índico y Pacífico en una única entidad estratégica. Además, esta iniciativa se propone crear un relato alternativo a la Franja y la Ruta sobre la base de los valores liberales y el imperio de la ley. [27]

El antiguo secretario de Defensa Jim Mattis fue el primer representante de la Administración estadounidense en hacer una presentación pública de la doctrina del Indo-Pacífico Libre y Abierto, en la edición de 2017 del Diálogo de Shangri-La celebrado en Singapur. Sus elementos más relevantes serían la libertad de navegación, la interoperabilidad militar con los aliados y socios, el fortalecimiento del Estado de derecho en la región y el desarrollo económico impulsado por el sector privado. Unos meses después, el presidente Trump ofreció su propia visión de esta iniciativa en un discurso pronunciado ante la Cumbre de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), celebrada en Vietnam. El énfasis en sus palabras estuvo en la independencia y la soberanía de las naciones de la región, un concepto más amplio que el de la afinidad de valores democráticos. Quizá porque, como afirma Hal Brands, no pocos de los países del Sudeste Asiático carecen de un especial interés en la democracia liberal, pero en cambio sí lo tienen, y mucho, en la idea de la libre determinación, es decir, de poder construir su destino sin coerción ni intimidación. Y éste es un mensaje que resuena en el Indo-Pacífico cualquiera que sea el régimen político. [28]

Finalmente, tanto la Estrategia Nacional de Seguridad como la Estrategia Nacional de Defensa, que definen a China como un competidor estratégico, sitúan el Indo-Pacífico en el centro de las prioridades de Estados Unidos.

A partir de estos anuncios al máximo nivel, la Administración Trump ha tratado de dar contenido a esta iniciativa: [29]

En primer lugar, las reuniones del Quad, que se habían interrumpido en 2008 tras la decisión australiana de no provocar a China, se revivieron diez años después.

En segundo lugar, el Mando del Pacífico de Estados Unidos se rebautizó como Mando Indo-Pacífico.

En tercer lugar, el Departamento de Defensa anunció una partida presupuestaria de 300 millones de dólares para promover actividades militares de cooperación en la región.

En cuarto lugar, la decisión de incrementar las operaciones de libertad de navegación en el mar de la China Meridional.

En quinto lugar, el anuncio realizado por el secretario Pompeo de la asignación de unos fondos por valor de 113,5 millones de dólares para financiar actividades en la economía digital, la energía y la infraestructura. También presentó la Ley de la Construcción (BUILD Act) en el Congreso, para reorganizar y aumentar los programas de cooperación en la región. En

virtud de esta ley, la Corporación para Inversiones Privadas en el Extranjero (OPIC, por sus siglas en inglés) recibirá recursos de USAID y se transformará en la Corporación Internacional de Finanzas para el Desarrollo (DFC), con un presupuesto reforzado de 60.000 millones de dólares, más del doble del actual límite, establecido en 29.000 millones.

Finalmente, la Administración está promoviendo las asociaciones entre las instituciones de ayuda al desarrollo de Estados Unidos y de otros países afines. En abril de 2019, la OPIC firmó un acuerdo con sus contrapartes de Europa y Canadá, «para impulsar los objetivos de desarrollo compartidos y subrayar el compromiso de los participantes para proporcionar una alternativa atractiva a los modelos insostenibles dirigidos desde el Estado», tal y como reza el comunicado publicado por la OPIC. No se menciona China o la Franja y la Ruta, pero la intención es clara. Por otra parte, la OPIC había firmado el año anterior un acuerdo similar con las instituciones de financiación del desarrollo de Japón y Australia. [30]

La iniciativa para un Indo-Pacífico Libre y Abierto no tiene la intención de crear una estructura multilateral. Bajo su configuración informal, los países afines, como Japón, la India y Australia, pueden cooperar de manera flexible entre ellos o con terceros países. Muchas iniciativas bilaterales se llevan a cabo sin la marca del Indo-Pacífico Libre y Abierto, pero inspiradas por el mismo espíritu y los mismos principios. El «Corredor de Crecimiento Asia-África» creado por Japón y la India para promover proyectos de infraestructura en África es un ejemplo de esta pauta reciente. Japón, la India y Australia han estrechado también en los últimos años su cooperación en materia de defensa en un marco bilateral.

Sin embargo, estos tres países tienen diferentes tradiciones diplomáticas. La India, al contrario que Japón y Australia, fue uno de los líderes del Movimiento No-Alineado y es reticente a entrar en una alianza formal con Estados Unidos y sus aliados. [31] Por otra parte, China se ha convertido en el principal socio comercial de la India, Japón, Australia, Corea del Sur y los países de la ASEAN. Todos ellos tienen que equilibrar sus relaciones económicas con China y sus relaciones de seguridad con Estados Unidos.

Los críticos del Indo-Pacífico Libre y Abierto señalan que la retirada estadounidense del TPP ha disminuido considerablemente los incentivos económicos para los países de la región. Por otra parte, destacan que la financiación para los proyectos de esta iniciativa sigue siendo modesta en comparación con los fondos disponibles en el marco de la Franja y la Ruta.

El papel de Europa

¿Cómo quiere y puede estar Europa en ese escenario central de la política mundial que es Asia-Pacífico? ¿Hasta qué punto los países europeos son actores en la seguridad de la región?

Se pueden distinguir los siguientes aspectos:

EN PRIMER LUGAR, LA SEGURIDAD EN LOS ESPACIOS INTERMEDIOS

Luis Simón ha argumentado que una de las contribuciones relevantes que los países europeos están haciendo para la seguridad colectiva está en los espacios geográficos que comunican Europa con Asia-Pacífico: el océano Índico, Asia Central y el Ártico. [32]

En el Índico, la Operación Atalanta es una iniciativa de la Unión Europea a través de su Fuerza Naval (EU NAVFOR) destinada a combatir la piratería en esas aguas. Comenzó en 2008 y moviliza a una media de entre cuatro y seis buques de combate de superficie y dos o tres aviones de patrulla marítima.

Además de esta operación, dos Estados miembros de la Unión Europea, Francia y el Reino Unido, mantienen actividades navales en el Índico apoyados por sus redes de bases en Yibuti, Emiratos Árabes, Diego García, Reunión y Mayotte. De hecho, Francia muestra un interés especial en la región al tener en ella un 24 por ciento de su Zona Económica Exclusiva, y ha llevado a cabo con la India maniobras navales en diecisiete ocasiones, destinadas a reforzar la interoperabilidad de ambas Marinas. [33] Además, en la primavera de 2019 el portaaviones francés *Charles de Gaulle* participó en las primeras maniobras navales conjuntas con buques de Estados Unidos, Japón y Australia en la bahía de Bengala.

Más allá de estos espacios intermedios, Francia y el Reino Unido son los dos únicos países europeos que llevan a cabo «operaciones de libertad de navegación» en el mar de la China Meridional. Ambos países justifican esta iniciativa en defensa de un principio importante del derecho internacional, pero ninguno de ellos desconoce las connotaciones de estas acciones en el contexto de la rivalidad entre China y Estados Unidos en torno a esta cuestión. En efecto, China ha mostrado su desagrado por estas operaciones y ha respondido con severas advertencias o cancelando reuniones

económicas bilaterales. Desde su punto de vista, los países ajenos a la región no deben interferir en este asunto. La argumentación de los europeos es que la libertad de navegación, avalada por el derecho internacional, debe defenderse en todas partes, ya que una amenaza a este principio en cualquier lugar del mundo supone una amenaza al orden internacional en su conjunto. [34]

En Asia Central la contribución europea más destacada ha sido en el marco de las sucesivas operaciones de la OTAN en Afganistán, Enduring Freedom y Resolute Support. Afganistán ha sido un frente fundamental en la lucha contra el terrorismo desde los ataques del 11-S, pero también es un país de gran importancia geopolítica, con un papel de peso en los equilibrios respectivos entre la India y Pakistán y China y la India, además de ser el escenario donde se ejerce la influencia considerable de países vecinos como Irán y Rusia. Por otra parte, la presencia europea en Afganistán ha ido consolidando una cooperación política y militar con otros países afines de la región, como Australia, Japón, Nueva Zelanda y Corea del Sur.

El Ártico atrae una atención creciente como región de interés estratégico no sólo para los países colindantes, sino también para China, cada vez más dispuesta a involucrarse en la zona. Y ello no sólo por la riqueza en recursos naturales de su subsuelo, sino también porque el deshielo ártico permite anticipar la apertura de una ruta de transporte marítimo entre el Pacífico Norte y el Atlántico Norte que permitiría recortar considerablemente el tiempo empleado para conectar los centros de producción en China con los mercados europeos.

Los países escandinavos han creado un marco de cooperación entre ellos con actividades que van desde el seguimiento por satélite a las patrullas de vigilancia marítima. China, que se define como un Estado cercano al Ártico, ha estado cultivando las relaciones con estos países a la búsqueda de oportunidades para aumentar su influencia e incluso intentó adquirir terrenos en Islandia hace algunos años. En 2018 ofreció a Groenlandia financiar y construir tres aeropuertos en este territorio, lo que generó una considerable inquietud en Washington. La preocupación estadounidense era que Groenlandia tuviera problemas para devolver los 555 millones de dólares en los que se estimaba el coste del proyecto, y que acabara cediendo el control de los aeropuertos a China, que a su vez podría utilizarlos con fines militares. Tras una gestión del entonces secretario de Defensa, Jim

Mattis, con su colega danés, el gobierno de Dinamarca decidió financiar los dos aeropuertos más importantes, mientras que el tercero se sufragaría localmente sin necesidad de recurrir a los préstamos chinos. [35] Y cuando el presidente Trump realizó al gobierno danés la sorprendente oferta de adquirir Groenlandia, sin duda en su mente rondaba la idea de impedir que China se adelantara en el control de este inmenso territorio de creciente importancia estratégica.

En segundo lugar, el suministro de equipos de defensa

La región de Asia-Pacífico se ha convertido en los últimos años en el principal mercado mundial de armamento, por encima de Oriente Medio, que ostentaba la primera posición. De hecho, nueve de los diez mayores importadores de equipos de defensa del mundo están en esta región. El Reino Unido ha exportado su avión de entrenamiento Hawk a Malasia e Indonesia y firmó en 2018 un contrato para suministrar nueve fragatas a Australia; Alemania ha vendido submarinos a Indonesia y corbetas a Malasia y Singapur; Francia ha exportado fragatas a Singapur, aviones de caza a la India y submarinos a Australia; España ha construido buques de asalto anfibios y buques de aprovisionamiento para Australia, entre otras operaciones.

Estos grandes contratos llevan además aparejadas actividades de cooperación en el ámbito del entrenamiento, que promueven las relaciones entre las Fuerzas Armadas del país suministrador y del que adquiere los equipos. Sin embargo, los analistas se han preguntado si las ventas de armamento se pueden convertir en un factor estratégico en las relaciones entre Europa y los países de la región, ya que actualmente no lo es. [36]

Las respuestas pueden traducirse en tres opciones:

- En la primera, los países europeos pueden aplicar criterios puramente comerciales y no políticos, lo cual supondría mantener la venta a China de tecnologías de doble uso e incluso relajar el embargo de armas vigente desde los sucesos de Tiananmen.
- En la segunda, Europa puede aplicar principios normativos que se plasmarían en la venta de equipos militares exclusivamente a las

democracias de la región. Es la posición apoyada por Alemania y los países escandinavos.
- En la tercera, se podría enfocar el suministro de armamento dentro de una lógica geopolítica dirigida a reequilibrar el rearme chino. Ello implicaría la posibilidad de vender armas a todos los países de la región (salvo a China), cualquiera que sea su régimen político.

Para analizar la viabilidad de la primera opción hay que recordar que el embargo de armas a China acordado en 1989 es una declaración política que no es vinculante jurídicamente. Ello ha permitido a algunos Estados miembros mantener la exportación a este país de equipos de menor importancia, y, así, en 2016 los europeos vendieron a China armas por valor de 107,9 millones de euros. Pero esta cifra resulta engañosa porque las operaciones más importantes relativas a China no han sido ventas de armamento como tal, sino de tecnología de doble uso. Pekín pretende ser cada vez más autosuficiente en este campo y no tiene demasiado interés en adquirir equipos fabricados por otros, sino en colmar sus necesidades de innovación para desarrollar modelos propios. De hecho, seis de los sectores mencionados en el plan Made in China 2025 tienen claras aplicaciones militares: la aeronáutica, la robótica, la tecnología espacial, los automóviles eléctricos, la inteligencia artificial o los equipos navales. Como en algunos casos examinados en otros capítulos de esta obra, las vías que sigue el gobierno chino para lograr la transferencia de tecnología son la cooperación con países europeos en investigación, la creación de empresas mixtas y la adquisición directa de empresas europeas. [37]

China insiste en el levantamiento del embargo de armas por motivos en gran medida simbólicos, ya que queda como una rémora de los sucesos de Tiananmen, pero el embargo ya no es relevante en términos de suministro de armas, ya que la vía priorizada, como se ha visto, es la transferencia de tecnología punta.

Además de los procedimientos legales para acceder a la tecnología europea, Pekín utiliza también el ciberespionaje. De hecho, un estudio de PriceWaterhouseCoopers y la Comisión Europea estima que el ciberespionaje —en general, no sólo el procedente de China— costó a Europa en 2018 más de 60.000 millones de euros en crecimiento económico y 289.000 empleos. [38]

La Unión Europea dispone de ciertos instrumentos para restringir la exportación a China de tecnologías de doble uso, como el Código de Conducta sobre Armas de 1998 y el régimen de control de exportaciones de productos de doble uso de 2009. Sin embargo, ambos instrumentos dependen en último término de la interpretación de los Estados miembros y no han sido verdaderamente efectivos para limitar estas exportaciones. Ahora bien, esta cuestión está también en el foco de atención de Bruselas y en el informe de la Comisión Europea al Consejo *Unión Europea-China: una perspectiva estratégica* , de marzo de 2019, donde se incluye la propuesta de aprobar lo antes posible una reforma de la normativa sobre el control de exportaciones de productos de doble uso con el fin de adaptarla a las nuevas realidades.

Este reforzamiento de los controles a la exportación de tecnologías de doble uso, junto con la nueva normativa para limitar la inversión extraeuropea en sectores sensibles y la falta de voluntad para levantar el embargo, son pasos inequívocos de la Unión Europea que delimitan las opciones sobre el sentido estratégico de la venta de armamento por parte de los países europeos. En efecto, Europa estaría pasando de un criterio puramente comercial que incluye a China, a un criterio político de utilizar estas exportaciones como instrumento para equilibrar el creciente poder militar de China en la región.

En tercer lugar, los acuerdos de nueva generación con países de la región

La entrada en vigor en 2019 de los acuerdos de libre comercio suscritos por la Unión Europea con Japón, Singapur y Vietnam y las negociaciones ya en marcha con Australia y Nueva Zelanda son una muestra del interés por ambas partes de diversificar al máximo los flujos comerciales evitando una excesiva dependencia del mercado chino. Para todos estos países de Asia-Pacífico era también una manera de compensar la decepción causada por la retirada estadounidense del TPP, que tenía también este objetivo de diversificación.

Con Japón se firmó, en paralelo con el acuerdo económico, un Acuerdo de Asociación Estratégica que cubre aspectos de seguridad como el espacio, la no proliferación y la ciberseguridad.

Por otra parte, en los últimos años un número creciente de Estados miembros han firmado con Japón acuerdos de cooperación en materia de

defensa: Francia, el Reino Unido, Alemania, Italia, España y Suecia. Los más ambiciosos son los concluidos por Francia y el Reino Unido, que contemplan la celebración de reuniones anuales 2+2 con los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa. El contenido varía en cada caso, pero se cubren cuestiones como la seguridad marítima, la protección de la información confidencial, la cooperación tecnológica y la participación conjunta en ejercicios navales. [39]

De esta breve panorámica sobre el posicionamiento europeo en el nuevo centro de gravedad del poder político mundial se pueden trazar algunas conclusiones:

En primer lugar, los países europeos siguen teniendo otras prioridades de seguridad más cercanas geográficamente, ya sea Rusia o el norte de África, Oriente Medio y el Sahel. Los únicos Estados miembros que tienen una proyección militar, limitada pero real, sobre el Indo-Pacífico son Francia y el Reino Unido. La salida británica de la Unión Europea supone una indudable pérdida de visibilidad política y de seguridad en la región para el conjunto europeo.

En segundo lugar, las ventas de armamento y de material de doble uso de los distintos países europeos se han llevado a cabo hasta ahora con criterios más comerciales que políticos. Sin embargo, la nueva política de aunar cooperación y competición con China va a suponer la aplicación de mayores restricciones a la transferencia de tecnología a ese país. Ello, a su vez, implicaría la adopción de criterios más estratégicos, ya sean explícitos o implícitos, centrados en equilibrar el creciente poder militar chino.

En tercer lugar, los acuerdos de libre comercio suscritos con países de la región y los que se concluyan en el futuro próximo tienen un sentido político relevante: primero porque suponen una demostración del compromiso de Europa con los países de la región para la defensa y la promoción de un orden internacional abierto. Y ello frente tanto a las tendencias proteccionistas en Estados Unidos como a la falta de apertura de mercado y de reciprocidad en las prácticas comerciales chinas. Además, son acuerdos que permiten a estos países limitar su dependencia económica del mercado chino.

8

El ascenso de China y los cambios en el orden internacional

De una bipolaridad a otra pasando por un momento unipolar

Desde el fin de la segunda guerra mundial se pueden distinguir tres etapas en la evolución del orden internacional:

Durante la guerra fría, el orden era bipolar, con una rivalidad existencial entre dos bloques liderados por Estados Unidos y la Unión Soviética, definidos a su vez por ideologías universalistas y divididos en dos sistemas económicos, capitalista y socialista, que en gran medida operaban de espaldas el uno del otro.

Tras el fin de la guerra fría se abre una etapa unipolar. Estados Unidos quedaba como única superpotencia, ya que Rusia atravesaba por momentos de debilidad interna y China estaba concentrada en su desarrollo económico, con un bajo perfil internacional. El orden liberal internacional se extiende a todo el mundo, con un fuerte desarrollo del fenómeno de la globalización y un notable incremento en el número de países que adoptan la democracia como sistema político.

No hay una opinión unánime sobre la caracterización de la fase que se ha abierto en los últimos años. Algunos autores, como Mathew Burrows, consideran que la situación que mejor describe el actual momento es la multipolaridad. Otros, como Josef Joffe, ven un doble triángulo: en el del poder económico hay actores que destacan muy por encima del resto, como son Estados Unidos, China y la Unión Europea. En el del poder militar estarían Estados Unidos, China y Rusia. [1] Finalmente, otros analistas

consideran que estamos ante un emergente sistema bipolar. En efecto, China, como actual número dos en el podio del poder militar, cuenta con unos gastos anuales en defensa de 228 billones de dólares, lo que la sitúa a gran distancia del tercero, que es Rusia, con 55 billones. Esta diferencia entre los dos primeros y el resto tenderá a ampliarse en los próximos años, de manera que estaría plenamente justificado hablar de bipolaridad. Y así lo hace un destacado politólogo chino, Yan Xuetong, a pesar de que la aspiración a un mundo multipolar ha sido la doctrina oficial de Pekín en las últimas décadas. [2]

En todo caso, los analistas coinciden en que estamos ante un cambio de fase y que el orden internacional liberal está amenazado en su continuidad. Pero en Estados Unidos se ha abierto un gran debate intelectual sobre este asunto, y liberales y realistas tienen diagnósticos muy diferentes.

Para los pensadores de la escuela realista, como John Mearsheimer, un orden internacional liberal sólo es concebible en un sistema unipolar liderado por una democracia liberal. En este caso no hay competencia entre grandes potencias y, por lo tanto, el Estado hegemónico no tiene obstáculos para tratar de modelar el mundo a su imagen y semejanza. En efecto, desde el fin de la guerra fría, Washington ha puesto su poder militar al servicio de la expansión de la democracia en los Balcanes, el mundo árabe y Afganistán. El resultado ha sido que Estados Unidos ha estado en guerra dos años de cada tres durante este período. En cambio, en un orden bipolar o multipolar la prioridad es la competición entre dos o más grandes potencias y, por lo tanto, el hecho de que un aliado sea o no una democracia pasa a un segundo plano. De esta manera, no hubo inconveniente para que Grecia, Portugal y Turquía fueran miembros de la OTAN a pesar de sus regímenes autoritarios, de la misma forma que ahora Estados Unidos estrecha los vínculos con una autocracia como Vietnam, con la que comparte una profunda desconfianza ante el ascenso de China. [3]

Los pensadores liberales no aceptan este mecanicismo de que el orden liberal dependa exclusivamente de la estructura del poder mundial. Desde luego que el poder estadounidense y la voluntad de utilizarlo al servicio de su visión del mundo ha sido el factor decisivo para construir y mantener un orden internacional que sirviera de protección a las democracias. Sin embargo, en estos momentos, en ausencia de este voluntarismo y sin el compromiso constante de Estados Unidos para ejercer su liderazgo en el mundo, se van abriendo espacios que aprovechan las potencias autoritarias

para ganar terreno a costa del liberalismo. Y ese liderazgo implicaba una visión amplia del interés nacional, que no abusaba de su posición de dominio y permitía a otros países obtener ventajas económicas sin tratar las relaciones internacionales como un juego de suma cero. De ahí la crítica de Robert Kagan tanto al presidente Obama, por aceptar una visión disminuida del papel de Estados Unidos en el mundo, como al presidente Trump, por aplicar una visión estrecha del interés nacional que ha socavado la confianza de los aliados en el liderazgo estadounidense. [4]

Otros autores liberales, como John Ikenberry, han subrayado determinados factores que han contribuido a debilitar el orden liberal internacional. Uno de ellos sería el propio éxito en la expansión de este orden después de la guerra fría. En efecto, el orden liberal, que compartían países relativamente homogéneos en lo económico y lo político, se amplió a otros como China, con una identidad política claramente divergente. El orden era ya menos occidental e incluso menos angloamericano. Fenómenos como el Brexit o la victoria de Trump se pueden entender como prueba del desinterés por mantener el liderazgo de un orden que los anglosajones crearon pero con el que en gran medida han dejado de identificarse. El otro factor sería la desconexión entre el contrato social interno y el apoyo a un orden internacional liberal sobre el que se extiende la percepción de que ha beneficiado en mayor medida a las poblaciones de China y la India y al 1 por ciento con más recursos económicos en Estados Unidos que a las clases medias del país. [5]

Lo cierto es que los países occidentales en general y Estados Unidos en particular han pasado del exagerado optimismo con que se acogió el fracaso histórico de la Unión Soviética y el fin de la guerra fría, a un pesimismo también excesivo, producto de los decepcionantes resultados obtenidos en esta fase de hegemonía estadounidense. [6] Este estado de ánimo acompaña a una profunda crisis de confianza de las democracias occidentales, cuyos ciudadanos han visto como en China «el camino hacia la prosperidad no necesita ya pasar por la democracia liberal». [7] En efecto, este éxito económico está impulsando un activismo internacional que evidencia la confianza de China en sí misma. Sin embargo, esta actitud hacia fuera contrasta con la persistente inseguridad que se transmite de puertas para adentro en el tratamiento de problemas internos como el de la minoría uigur en Xinjiang o las protestas en Hong Kong.

Para los autores de la escuela realista, el optimismo excesivo que acompañó a la victoria en la guerra fría se tiñó enseguida de arrogancia. Estados Unidos se propuso objetivos quiméricos como implantar la democracia por la fuerza de las armas en Iraq y en Afganistán. Su fracaso y la continuación de estas guerras interminables generaron una gran frustración en amplios sectores del electorado estadounidense y contribuyeron a la pérdida de confianza en las élites de ambos partidos, abriendo así el camino para la victoria de Trump en 2016. [8]

Éste es el contexto en el que China se convierte en el principio organizador de la política exterior estadounidense. Y liberales y realistas debaten sobre la relevancia del factor ideológico en la rivalidad con este país. Los esfuerzos improductivos para promover la democracia por la fuerza han provocado ahora una reacción en sentido contrario que se refleja en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 inspirada, como en ella se dice, en un «realismo principista». Es decir, que el factor subyacente a la rivalidad entre ambos países no sería ya el ideológico, sino que es la pugna en torno al poder. [9]

Y los autores realistas, ya desde Kissinger, han argumentado en contra de poner excesivo énfasis en las diferencias ideológicas con China si el objetivo fundamental es impedir un conflicto armado con Estados Unidos que sería catastrófico para ambos y para el resto del mundo. Así, Graham Allison, citando un discurso de Kennedy de 1963, sostiene que el objetivo debiera ser mantener un orden internacional que proteja la diversidad y en el que, por tanto, puedan coexistir regímenes liberales y autoritarios. [10]

Más problemático es deducir de ese orden basado en la diversidad un derecho de las grandes potencias a establecer zonas de influencia exclusivas, como parece insinuar Allison. La lógica de éstas sería construir un orden más acomodaticio hacia los actores insatisfechos con un *statu quo* que ya no se corresponde con la realidad actual del poder. En el caso de China supondría la aceptación por parte de Estados Unidos de una eventual reunificación por la fuerza con Taiwán, lo que, llegado el caso, se interpretaría en todo el mundo como la prueba irrefutable del repliegue estadounidense y su cesión de la región a la hegemonía china. Más aún cuando Taiwán es la demostración palpable de que la democracia liberal es posible en suelo chino.

De ahí que tanto los autores liberales como muchos realistas señalen que el reconocimiento de zonas de influencia no asegura la paz por la vía de dar satisfacción a las potencias revisionistas, sino que, por el contrario, puede dar alas a éstas para proponerse metas más ambiciosas y agresivas en perjuicio de sus vecinos. Ahora bien, desde el punto de vista de Pekín, resulta inevitable que China acabe ocupando una posición preponderante en una región en la que ha sido la potencia hegemónica en numerosas ocasiones a lo largo de la historia.

Aunque la doctrina oficial estadounidense califica a China y a Rusia de potencias revisionistas, Gideon Rachman introduce un importante matiz. China es una potencia revisionista por lo que se refiere a la geopolítica, pero defiende el *statu quo* respecto al comercio internacional. Sin embargo, con la Administración Trump, Estados Unidos se ha convertido en una potencia revisionista en las relaciones económicas, aunque quiere mantener el *statu quo* geopolítico. [11] En este doble pulso, ¿dónde queda la competencia ideológica? Indudablemente es un factor que contribuye a crear desconfianza entre ambas partes. Pero no es seguramente la dimensión decisiva. Como dice el historiador E. H. Carr, «cualesquiera que sean las cuestiones morales implicadas [en la rivalidad entre potencias], hay un problema de poder que no puede expresarse en términos morales». [12] Existe por tanto un factor de poder y de escala. Si el conjunto de China tuviera un régimen tan democrático como el de Taiwán, su ascenso seguiría suscitando problemas para Estados Unidos, en lo tecnológico, en lo comercial y en lo militar. Por el contrario, Vietnam, con un sistema similar al chino de capitalismo de Estado dirigido por un partido comunista, no sólo no se considera un adversario por parte de Estados Unidos, sino que es un socio muy cercano y un aliado de hecho.

China no es una potencia revolucionaria que busque un cambio radical del orden actual. Desea que su papel en el sistema internacional deje de ser de cierta subordinación a Estados Unidos, como de hecho lo ha sido en las últimas décadas. Por eso su intención es ir adaptando gradualmente el actual orden a sus intereses sin poner en peligro su estabilidad. Y su principal interés es preservar su sistema político, subrayando siempre el principio de soberanía. China quiere «desoccidentalizar» el orden internacional y para ello, como argumenta Fernando Delage, «Pekín aspira a crear un nuevo equilibrio con Occidente en el seno del orden multilateral, a sustituir el eje euroatlántico por Eurasia como centro de la economía

mundial y a defender el pluralismo político frente a los valores liberales y democráticos». [13] Estados Unidos, por su parte, está buscando modificar el orden liberal, que a su juicio le perjudica en lo económico, para no perder su posición de primacía global. De ahí su juego a la ofensiva en las áreas comercial y tecnológica. Lo cierto es que ambas potencias utilizan su poder de una forma cada vez más desinhibida al servicio de sus fines respectivos.

Esta relación intrínsecamente conflictiva en torno al poder es la que define en gran medida el orden internacional de nuestro tiempo. La principal consecuencia sería la emergencia de tres órdenes: un orden internacional común para todos, pero muy adelgazado respecto al anterior, reducido a regular la economía global y el control de armamentos, y dos órdenes limitados, liderados respectivamente por China y Estados Unidos y destinados a competir entre ellos. [14] Esta competición estará centrada en la seguridad y, en opinión de Mearsheimer, forzará a los distintos países a decantarse por una u otra potencia, les guste o no. Porque cuando se piensa en términos de seguridad, de manera inevitable se está teniendo en cuenta la posibilidad de una guerra. En el caso de Europa, la dependencia de la OTAN para defenderse de Rusia forzará a los países europeos a alinearse con Estados Unidos en la pugna con China, bajo la amenaza de Washington de abandonar la Alianza Atlántica. En Asia y el Pacífico, un buen número de países tenderá a fortalecer sus vínculos de defensa con Estados Unidos y entre ellos por temor a quedar desprotegidos ante una China cada vez más poderosa y arrogante. Ello no impediría que los flujos económicos entre los dos órdenes limitados se mantengan en lo fundamental. La situación sería comparable a la de Europa antes de la primera guerra mundial, en la que la Triple Alianza (Austria-Hungría, Alemania e Italia) y la Triple Entente (el Reino Unido, Francia y Rusia) mantenían una aguda competencia en seguridad mientras aumentaba el comercio entre todos ellos.

Sin embargo, Yan Xuetong no cree que se vayan a formar esos órdenes cerrados en torno a las dos superpotencias. Considera que la competición estará más centrada en el campo económico y tecnológico que en materia de seguridad y que las alianzas serán fluidas y basadas en asuntos específicos, de manera que un país puede estar con China en una cuestión y apoyar a Estados Unidos en otra. De esta forma se mantendría la actual dicotomía en la que los aliados militares de Washington son al mismo tiempo los principales socios comerciales de Pekín. [15]

Ahora bien, ninguno de los dos autores citados contempla la posibilidad de una segregación de la economía global por motivos geopolíticos. Y ésta es precisamente la hipótesis que empieza a verificarse en el emergente orden internacional.

Poder y desglobalización

El fenómeno de la globalización, que define nuestra época, parecía ineluctable, y el presidente Bill Clinton llegó a afirmar que «es el equivalente económico de una fuerza de la naturaleza, como el viento o el agua». Sin embargo, en los últimos años se han puesto en marcha poderosos factores que tienden a socavar tanto la propia globalización como la interdependencia, que es una de sus principales características.

En primer lugar, el rechazo que ha producido en amplios sectores del electorado en Estados Unidos y en Europa. Como dice Dani Rodrik, «el impulso hacia la hiperglobalización desde la década de 1990 ha llevado a niveles cada vez mayores de integración económica internacional. Al mismo tiempo, ha producido una desintegración interna en cada país. [...] La actual reacción populista es un síntoma de esa fragmentación». [16]

En segundo lugar, la definición de China como un competidor estratégico por parte de Estados Unidos ha establecido un nuevo paradigma en las relaciones entre ambos países centrado en la guerra tecnológica. La interdependencia económica entre uno y otro continuará su curso en paralelo con la cada vez más acusada rivalidad geopolítica, pero cuando ambas entren en conflicto prevalecerán los cálculos geopolíticos tanto en Washington como en Pekín. [17]

La teoría de la interdependencia, tal como fue formulada en su día por Robert Keohane y Joseph Nye, [18] y, sobre todo, interpretada y ampliada por la doctrina liberal posterior, establecía dos rasgos de las redes que definen las relaciones internacionales contemporáneas. En primer lugar, que no son jerárquicas y producen una difusión del poder. En segundo lugar, que la interdependencia, al crear dependencias mutuas, desincentiva el conflicto entre las potencias. La entonces secretaria de Estado, Hillary Clinton, lo describió así refiriéndose a China: «La interdependencia significa que uno de nosotros no puede tener éxito si el otro no lo tiene también». [19]

En el orden internacional emergente, la doctrina comienza a refutar estos rasgos de la interdependencia. La difusión del poder propiciada por las redes no sería tal, sino que, por el contrario, éstas reflejan el desequilibrio de poder entre unos y otros actores internacionales. Además, dichas redes se configuran frecuentemente en forma radial, con un nodo central, lo que resalta sus rasgos jerárquicos. Y dado que estos nodos están ubicados en los territorios de Estados Unidos, China o la Unión Europea, son estos Estados y entidades los que pueden utilizar las redes como armas de su poder. En este sentido, Henry Farrell y Abraham Newman [20] estudian dos tipos de redes que los Estados que las controlan pueden utilizar tanto para la captura de información como para ahogar económicamente a un adversario: las comunicaciones financieras e Internet.

Respecto a las primeras, se refieren a la interrupción del servicio SWIFT de pagos bancarios internacionales, con sede en Bruselas, como parte de las sanciones aplicadas por Estados Unidos y la Unión Europea contra Irán. El resultado es que este país quedó aislado del sistema financiero internacional hasta la firma del Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA, por sus siglas en inglés) en materia de no proliferación. Por lo que se refiere a internet, el ICANN, la institución que asigna los nombres de dominio en la red, tiene su sede en California. Además, se estima que el 70 por ciento del tráfico mundial de internet circula a través de Amazon Web Services, en Virginia del Norte. Las sucesivas administraciones en Washington han apostado siempre por un internet abierto y nunca han utilizado su influencia para aplicar sanciones a un tercer país en este ámbito. Sin embargo, sí han aprovechado ampliamente su posición central en la red global para capturar información de otros Estados.

Farrell y Newman subrayan también el poder que tienen los países con grandes mercados para utilizar el acceso a ellos con fines estratégicos. Un caso relevante es el de Internet en China. En efecto, la exclusión de China de las grandes tecnológicas norteamericanas como Google y Facebook y la existencia de un enorme mercado reservado para las empresas chinas del sector ha permitido que surjan gigantes locales, como Alibaba y Tencent, que han acabado dominando el sector. Esta reserva del mercado para las empresas chinas, unida a la censura, hace que el espacio de internet en China esté de hecho disgregado del de Estados Unidos.

El caso de las redes 5G y el papel de Huawei, examinado con detalle en otro capítulo del libro, ofrece un ejemplo especialmente revelador de la

prioridad atribuida a los cálculos geopolíticos sobre las ventajas económicas de la interdependencia. Washington teme que China pueda utilizar estratégicamente la vulnerabilidad de Estados Unidos y sus aliados en unas redes 5G dominadas por Huawei, y toma la medida extrema de prohibir la venta de tecnología estadounidense a esta empresa. De esta manera, aprovecha a su vez la vulnerabilidad de China, muy dependiente de los semiconductores y el software importados de Estados Unidos y de otros países aliados, para fabricar tanto los equipos de 5G como los propios móviles de Huawei. Sin esos suministros, Huawei va a encontrar serias trabas para manufacturar sus productos y puede enfrentarse con un considerable quebranto económico. [21] Se trataría por tanto del equivalente tecnológico de un ataque preventivo de Estados Unidos para impedir que China adquiera una posición preponderante en un sector clave con indudables implicaciones en materia de seguridad.

Una vez que Estados Unidos ha utilizado la vulnerabilidad china como arma (primero con ZTE y ahora con Huawei), incluso aunque diera marcha atrás y levantara las medidas mencionadas en el marco de un acuerdo comercial, la lección para Pekín no se olvidará fácilmente. A partir de ahora China hará todo lo posible para ser autosuficiente en aquellas tecnologías que ahora la hacen vulnerable. Estados Unidos ha podido explotar ahora su ventaja, pero, en el futuro, una China liberada de sus dependencias respecto a Estados Unidos podría convertirse en un desafío aún mayor de lo que es ahora. [22]

Un mundo bifurcado

El resultado es que tanto China como Estados Unidos han dejado de considerar la interdependencia como una situación ventajosa, al menos en los sectores de tecnología avanzada que definirán la economía y la defensa del futuro: telecomunicaciones, internet, *fintech* , el sistema de pagos digitales y la inteligencia artificial, por citar sólo algunos. La inevitable consecuencia es la desconexión —o *decoupling* en la terminología en inglés — entre partes de la economía china y la estadounidense y la creación de dos sistemas segregados. Este fenómeno se está traduciendo ya en un redespliegue de las cadenas de valor, que en la industria tecnológica son especialmente complejas, con empresas especializadas en cada fase del

proceso de elaboración de un producto. A su vez, estas empresas se van pasando los distintos componentes, que en ocasiones llegan a cruzar el océano hasta once veces antes de concluir el producto final. [23]

Esta tendencia es más pronunciada en la industria de la defensa. El Pentágono quiere asegurarse cadenas de suministro seguras en todos los componentes de los sistemas de armas, desde los misiles de crucero a los aviones de caza. Por ello, ha aumentado su vigilancia sobre todas las empresas chinas que puedan estar vinculadas con el Ejército Popular chino a través del programa de «fusión militar-civil» que promueve Pekín. Con este fin dispone de la normativa en materia de adquisiciones federales y también de las medidas de control de exportación de tecnología. [24]

Algunos países saldrán beneficiados de esa reconfiguración de cadenas de suministro y ya hay señales de empresas que dejan China para instalarse en países con un acceso favorable al mercado norteamericano, con sueldos competitivos y con una cultura industrial: México y Brasil en América Latina y Vietnam, la India y Tailandia en Asia, entre otros. Sin embargo, esta segregación va a tener serios inconvenientes para una gran mayoría de empresas tanto en términos de costes como de la ruptura del ecosistema integrado de la innovación. [25] En todo caso, lo significativo de esta etapa que comienza es que tanto China como Estados Unidos estén dispuestos a subordinar estos trastornos económicos al objetivo de su seguridad.

Además, a partir de la crisis del coronavirus va a prevalecer un concepto de seguridad en sentido amplio que abarca también una dimensión tan fundamental como la salud pública. En este contexto parece inevitable que una de sus principales consecuencias vaya a ser un reajuste aún más extenso de las cadenas de suministro, para tratar de evitar la excesiva dependencia de China tanto en equipos médicos como en medicamentos. En efecto, fuentes del Departamento de Comercio norteamericano estiman que el 97 por ciento de los antibióticos vendidos en Estados Unidos proceden de China así como entre el 50 y el 70 por ciento de los equipos médicos clave. Esta vulnerabilidad ya no es aceptable en Washington pero tampoco en muchas capitales europeas. Resulta significativo que Joerg Wuttke, presidente de la Cámara de Comercio de la UE en Pekín, haya declarado que una lección de esta pandemia es que «la fuente única de suministro está acabada y que la diversificación va a ser la norma». Y esta nueva elección

de suministradores fuera de China se llevará a cabo aunque suponga una menor eficiencia y unos costes más altos. [26]

Lo cierto es que este sistema global bifurcado con dos subsistemas separados se parece mucho al escenario dibujado por Mearsheimer de un orden internacional reducido al mínimo y dos órdenes restringidos, liderados respectivamente por China y Estados Unidos, en competencia el uno con el otro. No son los bloques militares de la guerra fría, pero es el equivalente en el actual paradigma del conflicto tecnológico. Como dice Thomas Wright, «la globalización continuará, pero no como la hemos conocido hasta ahora. Los países se desconectarán unos de otros cuando perciban que tienen una vulnerabilidad estratégica. También tratarán de maximizar sus ventajas cuando puedan. Además, desarrollarán medios para responder y tomar represalias. Y continuarán probándose el uno al otro». [27]

Vista desde Europa, esta evolución causa preocupación y alarma. El influyente informe de la Federación de la Industria Alemana de enero de 2019, que se refirió por primera vez a China como un competidor sistémico, propugnando una política europea de firmeza hacia Pekín, se desmarcaba en cambio del lenguaje estadounidense de la desconexión. Europa ha querido alcanzar un nuevo equilibrio entre cooperación y competencia con China, pero sin que ello supusiera tener que elegir entre la seguridad y la economía. Por temor a sus efectos sobre el crecimiento económico y el bienestar de sus poblaciones, pero también sobre la base de la experiencia histórica europea. En efecto, el propio proceso de integración se basaba en la premisa de que las dependencias económicas mutuas entre los Estados miembros eran la base de una paz duradera en el continente. Por eso en Europa estas hipótesis de una fractura de la interdependencia causan una especial inquietud.

En definitiva, se va definiendo un orden internacional basado en una aguda competición entre grandes potencias, en el que la Unión Europea no va a estar cómoda. Su influencia siempre será mayor en un sistema abierto, librecambista y con instituciones multilaterales fuertes. Sylvie Kauffmann, directora editorial de *Le Monde* , se lamenta de que, en esta rivalidad entre los más fuertes, Europa parece más un objeto que un actor dispuesto a utilizar sus activos para ganarse el respeto de los demás. Un motivo, señala Josef Joffe, es porque este nuevo mundo de potencias que chocan es antitético con la idea que la Unión Europea tiene de sí misma como una

«potencia civil» cuya misión es promover un orden internacional basado en normas. [28]

Sin embargo, están surgiendo voces como la del antiguo ministro alemán de Asuntos Exteriores, Sigmar Gabriel, que reclaman que Europa deje de comportarse como «un vegetariano en un mundo de carnívoros». Europa debe reconciliarse con el poder y tomar plena conciencia del activo que supone el mercado único para contrarrestar la capacidad depredadora de las grandes potencias. [29] En este sentido, resulta significativo que Ursula von der Leyen, presidenta de la nueva Comisión Europea, haya querido bautizarla como «la Comisión geopolítica», mostrando así su determinación para posicionar a Europa ante los desafíos de la nueva política de poder. Y en esta misma línea, Josep Borrell, actual responsable para la Política Exterior de la Unión Europea, destacó en su confirmación ante el Parlamento Europeo que «Europa debe aprender a usar el lenguaje del poder».

¿Será capaz Europa de poner su considerable poder al servicio de su visión de un orden internacional sujeto a normas? La pregunta no es retórica porque de ello puede depender la propia supervivencia de la Unión Europea en una era caracterizada por los choques de nacionalismos. Lo cierto es que la aguda rivalidad entre China y Estados Unidos puede conducir a una segregación descontrolada de la economía global. Europa deberá aceptar que un grado de desconexión es necesario para preservar su seguridad en sentido amplio, cuya razón de ser no es otra que la protección de su modo de vida y sus valores. Y en esta cuestión estará lógicamente más cerca de los planteamientos estadounidenses. Pero una segregación cada vez más expansiva y disruptiva del sistema mundial sería desestabilizadora y empobrecedora. Por eso, un objetivo estratégico de la Unión Europea en esta etapa que empieza debería ser una mediación activa entre China y Estados Unidos para preservar lo mejor de la interdependencia y sus beneficios económicos y sociales, al tiempo que se tratan de limitar los riesgos de seguridad que implica la dependencia mutua.

9

Hacia una estrategia común

En los últimos años, la Unión Europea ha tenido que lidiar simultáneamente con tres graves dilemas:

En primer lugar, un debilitamiento de la integración europea provocado por la crisis del euro, el Brexit y la aparición de fuerzas políticas euroescépticas.

En segundo lugar, un deterioro de la relación con Estados Unidos, tanto en el campo comercial como en el de la seguridad, y un giro respecto a la política seguida por Washington en los últimos setenta años de apoyo incondicional a la OTAN y a la construcción europea. Más allá de la Administración Trump, crece la preocupación de que Estados Unidos esté entrando en una fase de repliegue que disminuirá su liderazgo internacional y su compromiso hacia Europa.

En tercer lugar, un retorno a la rivalidad entre las grandes potencias, con un antagonismo creciente entre Estados Unidos y China y ambos Estados utilizando sus palancas de poder para maximizar su influencia en Europa.

La convergencia de estos tres dilemas hace que las instituciones y los gobiernos europeos se vean obligados a encontrar respuestas que tengan en cuenta este triple desafío en su conjunto. De hecho, Europa ha mostrado reflejos a la hora de reaccionar frente al creciente impacto del poder económico y político de China y su proyección sobre el continente, con los riesgos que esto implica sobre los intereses y los valores europeos. Recordemos que en marzo de 2019 una comunicación de la Comisión Europea dirigida al Consejo Europeo describe por primera vez a China como «un rival sistémico que promueve modelos alternativos de

gobernanza». Esta frase apunta a una realidad preocupante para Europa: que en pocos años la primera potencia económica del mundo sea una autocracia. Es cierto que entre los Estados miembros hay percepciones diferentes sobre los riesgos y oportunidades que presenta el ascenso de China. Pero la tendencia general apunta en una dirección determinada. El presidente Macron lo resumió en una frase: «El tiempo de la ingenuidad ha terminado».

Europa y Estados Unidos pueden ahora coincidir en la caracterización de China como un competidor estratégico, con estas palabras u otras similares. Esta coincidencia es más llamativa dada la ausencia de un verdadero diálogo político sobre China entre ambos lados del Atlántico. En otras circunstancias, con una Administración diferente, probablemente Europa hubiera seguido a Estados Unidos en su giro hacia una política de firmeza respecto a China. Pero, en medio de las divisiones cada vez más profundas en el marco transatlántico, los europeos tuvieron que hacer su propio diagnóstico sobre la naturaleza de los retos que plantea el creciente poder chino.

Sin embargo, la competición no es una estrategia en sí misma. A partir de ahora, los europeos deberán decidir lo que tienen que hacer por sí mismos y lo que sólo pueden hacer en estrecha coordinación con Estados Unidos y otros países afines. Para que este diálogo sea fructífero, debe restaurarse la confianza entre ambos lados del Atlántico. Los signos de que esto ocurra a corto plazo no son alentadores, pero lidiar con el ascenso de China es un juego largo.

Encontrar un nuevo equilibrio entre cooperación y competición con China va a requerir una revisión en profundidad de las políticas europeas en no pocas áreas. La mayor parte de ellas están incluidas en el citado informe de la Comisión Europea *Unión Europea-China, una perspectiva estratégica* . François Godement ha calificado este nuevo enfoque de «revolución copernicana». Quizá sea mucho decir, pero el hecho es que la Unión Europea está apuntando a que a partir de ahora negociará con China sólo tras haber creado previamente una relación de fuerzas más favorable. Primero la Unión Europea se pondrá de acuerdo en una serie de políticas de mayor firmeza, muchas de ellas de naturaleza defensiva, y luego hablará con China para tratar de alcanzar una relación más equilibrada. [1]

Este nuevo enfoque está empezando a dar resultados concretos. En la Cumbre Unión Europea-China de abril de 2019, la parte china mostró su

voluntad de encontrar soluciones de compromiso sobre algunas de las prioridades europeas, atascadas desde hacía años. Una de ellas era el acuerdo sobre denominaciones de origen, finalmente firmado en noviembre de ese mismo año. Otra, el concretar un objetivo temporal, en 2020, para concluir el Acuerdo de Inversiones. Aunque la crisis del coronavirus impida cerrar el acuerdo en el plazo previsto, lograrlo lo antes posible será sin duda un buen argumento en favor de aquellos que en la Unión Europea abogan por negociar con China sobre la base de la unidad, frente a los que creen poder conseguir mejores acuerdos en un marco bilateral.

Muchas de las propuestas contenidas en el mencionado informe de la Comisión pretenden promover la reciprocidad en las relaciones económicas con China, así como fortalecer al máximo la protección frente a los avances no deseados de la expansión china en Europa. Pero también se sugieren algunas vías para elevar el perfil competitivo de las economías europeas con el fin de poder medirse con China. Las principales líneas de acción que se recogen son las siguientes:

- Endurecer la normativa para el control de inversiones. Su objetivo es la defensa de ciertos sectores estratégicos frente a las pretensiones ofensivas de terceros Estados, un propósito especialmente relevante con la disminución del valor de mercado de muchas empresas tras la crisis de la pandemia.
- Nuevas propuestas para regular los subsidios estatales y la contratación pública sobre la base de la reciprocidad.
- Un nuevo debate sobre la política industrial que permitiría la creación de campeones europeos en sectores como la inteligencia artificial y las baterías eléctricas, tomando los ejemplos de Airbus y Galileo como referencias. Con este propósito, Francia y Alemania han presentado un manifiesto conjunto en el que proponen modificar la legislación europea sobre competencia.
- La introducción de nuevas normas para fortalecer la legislación destinada a prevenir la exportación de tecnologías de doble uso a China.
- El desarrollo de un enfoque común para la seguridad de las redes 5G.

Precisamente esta cuestión de las redes 5G constituye el gozne que conecta lo que los europeos pueden hacer por sí mismos y lo que deben

abordar en coordinación con sus aliados. Al fin y al cabo, la seguridad de estas redes tiene su impacto no sólo sobre la inteligencia que Washington comparte con los gobiernos europeos, sino también sobre las comunicaciones de la OTAN y de las bases militares que las fuerzas estadounidenses utilizan sobre la base de acuerdos bilaterales.

Pero ¿es posible una estrategia común para lidiar con el desafío del nuevo poder de China?

Recordemos la cita de Lee Kwan Yew: «La escala de la alteración que ha supuesto China sobre el equilibrio del poder mundial es tal que el mundo debe encontrar un nuevo equilibrio». Robert Blackwill ha argumentado que, antes o después, Estados Unidos deberá abrir un diálogo discreto con China para regular la manera en que ambos promueven sus intereses nacionales respectivos sin caer en la confrontación. Sin embargo, «Estados Unidos debe primero demostrar que está aumentando la proyección de su poder militar, diplomático y económico sobre Asia, intensificando la relación con sus aliados y amigos y asistiéndoles para incrementar su fuerza militar». [2]

En esta misma línea, Campbell y Sullivan defienden una estrategia que se aleje tanto de una competición ciega que puede llevar a la confrontación, como del acomodo que supone aceptar una esfera de influencia exclusiva para China. Al fin y al cabo, el resultado esperado de esta estrategia no puede ser, como en la guerra fría, el colapso económico y político de China, sino la coexistencia entre ambos. Sin embargo, para que China se sienta impelida a la cooperación no basta con la persuasión como se intentó en el pasado. Por el contrario, hace falta poner presión mediante la competición. Es decir, que primero viene la competición y luego la cooperación. [3]

Este objetivo de buscar un nuevo equilibrio con China puede tener consecuencias diferentes para Europa dependiendo de cómo se lleve a cabo. En efecto, Estados Unidos podría seguir dos vías distintas:

Por una parte, ciertas tendencias del electorado estadounidense parecen favorecer un menor activismo internacional y un mayor aislacionismo. A su vez, esto se podría traducir en un menor compromiso de seguridad en Europa para concentrar recursos en la prioridad de la competición con China.

Por otra parte, Washington no querrá dejar que Rusia y China aumenten su influencia en Europa a su costa. Sólo una presencia constante de Estados Unidos en el continente puede prevenir la emergencia de una Eurasia en la

que muchas decisiones que afectan a Europa se tomen en Pekín y también en Moscú.

Los europeos no pueden dar por hecho que va a prevalecer esta segunda opción, por muy racional que les parezca. El gran dilema de Europa es que sigue dependiendo de Estados Unidos para su seguridad pero, al mismo tiempo, Estados Unidos se va desentendiendo de Europa para concentrarse en China. La autonomía estratégica europea es un enfoque valioso —aunque no se entiende de la misma manera en París que en Berlín o Varsovia—, pero en todo caso nadie discute que se trata de un objetivo a largo plazo, al menos por lo que se refiere a la defensa. [4] Europa sólo puede afrontar este dilema con responsabilidad y visión sin anteojeras. [5] En este sentido, aumentar los gastos de defensa en línea con los compromisos de la OTAN no sólo tendrá un efecto positivo sobre la seguridad europea, sino que permitirá a Estados Unidos liberar recursos para competir con China en el Indo-Pacífico. Sin embargo, este objetivo de gasto establecido por la OTAN inevitablemente sufrirá retrasos por efecto de la crisis del coronavirus.

Ahora bien, cuando se analizan las vías para que Europa contribuya a construir un nuevo equilibrio de poder con China, el campo propiamente militar no es el prioritario. Los Estados miembros de la Unión Europea son suministradores de equipos de defensa a la mayor parte de los países de Asia y el Pacífico. Y las fuerzas navales de Francia y el Reino Unido están participando en operaciones de libertad de navegación en el mar de la China Meridional. Sin embargo, estas contribuciones no hacen de Europa un actor militar pleno en esta región. Al mismo tiempo, China no constituye una amenaza militar en Europa. Por lo tanto, el papel europeo debe ser de otra naturaleza.

El punto de partida debe ser el reconocimiento de que los nuevos desafíos estratégicos no pueden abordarse con un enfoque exclusivamente transatlántico, como en el pasado. En la guerra fría la seguridad estaba dividida en dos escenarios, Europa y el Lejano Oriente, con Estados Unidos presente en ambos. Pero ahora que China está proyectando su poder e influencia tanto en Asia como en Europa, esta desconexión ya no tiene sentido desde el punto de vista estratégico. Europa debe mirar más hacia Asia, no como una concesión a Estados Unidos, sino como una respuesta a algunos de los más urgentes retos de seguridad a los que se enfrenta.

En primer lugar, porque la ciberseguridad, que se ha convertido en una de las principales preocupaciones para Europa, tiene una naturaleza no territorial y debe ser abordada mediante una coordinación más estrecha entre las democracias, tanto atlánticas como indo-pacíficas, que están en el punto de mira de los ciberataques de Rusia y China.

En segundo lugar, porque la Franja y la Ruta es un desafío geopolítico e ideológico para todas las democracias, especialmente por lo que se refiere al modelo digital que se promueve a través de ella. En consecuencia, va a requerir una cooperación reforzada entre países afines para poder competir con ella.

Como hemos visto, el eje de la competición entre China y las democracias atlánticas e indo-pacíficas radica en el cruce entre tecnología, seguridad y valores. Y este pulso se va a decidir en gran medida en el campo digital. Por ello, Europa podría proponer la creación de una «Coalición para un internet libre y confiable» a Estados Unidos y a otros países afines en el Atlántico y el Indo-Pacífico. Esta coalición tendría dos pilares:

En primer lugar, una Alianza para la Ciberseguridad. Cubriría tanto los aspectos civiles como militares de esta cuestión y se invitaría a participar en ella tanto a los miembros de la OTAN y de la Unión Europea como a aquellos países del Indo-Pacífico que lo desearan. [6] Europa y Japón asumirían la mayor parte de los costes de funcionamiento de la nueva organización. A cambio, Estados Unidos aceptaría que los gastos en ciberseguridad se incluyeran como parte del gasto militar, a los efectos de su contabilización por la OTAN, en línea con la propuesta de Nicholas Burns y Douglas Lute. [7]

En segundo lugar, un Banco Digital. Esta institución ofrecería una alternativa a la iniciativa china de una Ruta de la Seda Digital para aquellos países en Asia, África, América Latina y el Pacífico que quieren modernizar sus redes digitales y se encuentran con las ofertas chinas de una tecnología de bajo coste en condiciones financieras favorables. Pero estos paquetes que ofrecen las empresas chinas incluyen cada vez más sistemas de vigilancia diseñados para permitir un mayor control político y social e implican la asunción de valores propios del autoritarismo de última generación.

La crisis del coronavirus ha abierto un nuevo debate sobre el uso de aplicaciones digitales para hacer el seguimiento de los infectados, que en China se realiza sin restricción alguna y que las democracias deberían

utilizar con las debidas garantías para los derechos de los ciudadanos. Este debate puede ser la ocasión para consolidar un modelo digital liberal como alternativa al autoritario liderado desde Pekín.

Con el fin de promover este modelo digital, la Unión Europea, Estados Unidos, Japón, Canadá, Australia y otros podrían poner en común sus recursos en este campo para ofrecer opciones competitivas en términos de tecnología avanzada y financiación. La Unión Europea utilizaría para ello los fondos de su Estrategia de Conectividad Unión Europea-Asia, así como créditos del Banco Europeo de Inversiones. Japón está ya trabajando en proyectos conjuntos con las instituciones de Estados Unidos de ayuda al desarrollo y con la India a través del Corredor de Crecimiento Asia-África. Estados Unidos y Japón también están ya cooperando con Australia en las islas del Pacífico. [8]

Asimismo, Europa podría aportar su experiencia regulatoria para proteger la privacidad y los derechos de los consumidores. En efecto, algunas de las grandes firmas tecnológicas norteamericanas, aun sin endosar completamente la normativa europea, han propuesto que Estados Unidos apruebe una legislación inspirada en ella. [9]

Un amplio plan de cooperación estratégica en materia digital como el que se ha descrito tendría ventajas para todos los participantes y también para China.

Para Estados Unidos supondría encontrar nuevos motivos para renovar la relación transatlántica con unos gobiernos europeos dispuestos a asumir nuevas responsabilidades en el Indo-Pacífico, contribuyendo así a crear un equilibrio de poder con China que sea viable y estable, y que por tanto contribuya a preservar la paz. Al vincular la seguridad occidental con la oriental, Estados Unidos sacaría el máximo partido a uno de sus principales activos estratégicos, como son sus aliados y las sinergias generadas por la cooperación entre todos ellos.

Las democracias del Indo-Pacífico se congratularían del compromiso europeo y de los recursos adicionales consagrados a construir una alternativa creíble a la Ruta de la Seda Digital. En cuanto a la ciberseguridad, trabajar codo con codo con los miembros de la OTAN les proporcionaría mejores medios, intercambios sobre las mejores prácticas y una mayor protección política para lidiar más efectivamente con los desafíos que plantea China en esta área.

Europa, por su parte, lograría la renovación de su alianza con Estados Unidos y la dotaría de un sentido de futuro. También mejoraría la relación de fuerzas de Europa con China a la hora de negociar con ella en todos los ámbitos, compensando así la mayor influencia política china en no pocas capitales europeas.

En cuanto a China, esta iniciativa no sería un juego de suma cero, ya que, para los países europeos que lo desearan, la pertenencia a esta coalición no sería necesariamente incompatible con la participación en ciertos proyectos de la Franja y la Ruta. Por otra parte, una posición más sólida de las democracias atlánticas e indo-pacíficas en el campo digital proporcionaría a Pekín un incentivo para negociar unas normas básicas para regular el ciberespacio con el fin de disminuir los riesgos de escalada indeseada, tanto en época de paz como en un eventual escenario de conflicto. Finalmente, este proceso podría contribuir a promover la negociación de normas internacionales en inteligencia artificial, un campo en el que China necesitará un marco regulatorio global para poder exportar sus aplicaciones a todo el mundo. [10]

Hay otras líneas de acción para Europa, Estados Unidos y los países afines en Asia y el Pacífico que pueden tener sentido desde un punto de vista estratégico pero que presentan dificultades para lograr avances sustanciales en los próximos años. Sin embargo, constituyen ya una parte importante del actual debate transatlántico:

En primer lugar, una resurrección del TPP. Muchos expertos consideran que sin el TPP, al Indo-Pacífico Libre y Abierto le faltará impulso económico y no estará en las mejores condiciones para competir con la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Es preciso recordar que si bien fue la Administración Trump quien tomó la decisión de retirarse de este acuerdo, la candidata Hillary Clinton había mostrado igualmente su oposición al mismo durante la campaña presidencial de 2016. Se trata por tanto de un asunto interno estadounidense que ninguno de los dos partidos tiene interés en reabrir. Habrá que esperar pues a que emerja un nuevo equilibrio en Washington entre las exigencias estratégicas de la competición con China y las tendencias proteccionistas del electorado.

A pesar del rechazo estadounidense, lo cierto es que el TPP entró en vigor en 2019 con las firmas del resto de los participantes, y la puerta sigue abierta para una readhesión de Washington. Jake Sullivan, uno de los estrategas para asuntos internacionales del Partido Demócrata, sostiene que

un TPP resucitado podría fusionarse con una versión más modesta del aparcado Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones en un solo instrumento si tanto la parte europea como la estadounidense encontraran la manera de obtener apoyo interno para ello. Esta propuesta tiene además la ventaja de fortalecer la conexión entre el Atlántico y el Indo-Pacífico, mejorando así la relación de fuerzas con China a la hora de negociar las normas que regirán el desarrollo de las nuevas tecnologías. [11]

En segundo lugar, prevenir que Rusia se concierte con China de forma permanente. Graham Allison ha descrito así este dilema: «Si el desafío esencial para los intereses de Estados Unidos en el siglo XXI es el ascenso de China, prevenir el surgimiento de una entente entre China y Rusia debiera ser una prioridad clave para Washington. Persuadir a Rusia para que se siente del lado de Estados Unidos en el balancín del equilibrio de poder requerirá por parte de Washington una revisión a fondo de los objetivos estratégicos respecto a Moscú». [12]

Aunque no pocos analistas están convencidos de que la rivalidad geopolítica entre China y Rusia sobre las esferas de influencia respectivas en Asia Central constituye un impedimento para que ambas potencias construyan una relación más estrecha, hay muchos factores que apuntan en la dirección opuesta:

En primer lugar, existe una fuerte voluntad política de ambos líderes para desarrollar sus relaciones frente a lo que ambos perciben como una amenaza compartida, la de Estados Unidos y sus aliados tratando de socavar sus regímenes y sometiéndolos a un cerco de alianzas militares tanto al este como al oeste. Esta voluntad se refleja en la frecuencia de sus encuentros: el presidente Xi Jinping visitó Moscú por vez primera en 2013, en lo que fue su primera visita al exterior, y desde entonces se han encontrado en veintiséis ocasiones.

En segundo lugar, ambos países generalmente coinciden en cuestiones internacionales y han votado en el mismo sentido el 98 por ciento de las veces en el Consejo de Seguridad de la ONU. También han liderado conjuntamente iniciativas diplomáticas como la Organización de Cooperación de Shanghái y los BRICS.

En tercer lugar, China se ha convertido en el primer socio comercial de Rusia. En 2018 ambos aumentaron su comercio bilateral un 27 por ciento, para alcanzar un volumen récord de 107.000 millones de dólares. China y

Rusia se están también convirtiendo en socios a gran escala en materia de energía. De hecho, el nuevo gasoducto Power of Siberia va a suministrar a China gas natural ruso por valor de 400.000 millones de dólares en los próximos treinta años.

Finalmente, y por lo que se refiere al campo militar, Moscú ha modificado su política contraria a la exportación a China de tecnología avanzada de defensa y ha acordado el suministro a este país de sus misiles S-400. Otro cambio relevante ha sido la decisión de ambos gobiernos de llevar a cabo maniobras militares conjuntas, celebrándose las primeras en Siberia en septiembre de 2018 con una contribución china de 3.200 efectivos.

Lo que es todavía más significativo es la determinación de Pekín y Moscú de promover la cooperación entre sus iniciativas respectivas en Eurasia: la Unión Económica Euroasiática liderada por Rusia y la Franja y la Ruta creada por China. Sabiendo que Rusia resiente el aumento de la presencia china en su tradicional esfera de influencia de Asia Central, Pekín tiene el mayor empeño en tranquilizar a Moscú sobre sus intenciones. Al igual que en otros asuntos, los líderes chinos apuestan por el largo plazo, ya que saben que, con las actuales tendencias económicas y demográficas, el tiempo está de su parte. Por el momento, el objetivo compartido de impulsar un condominio sino-ruso en Eurasia constituye una poderosa razón para trabajar juntos y dejar a un lado su rivalidad. [13]

En estas circunstancias, ¿pueden Estados Unidos, Europa y otros países afines tratar de introducir una cuña entre Rusia y China para impedir que su entente se siga fortaleciendo? Como dice Karl Kaiser, sólo un entendimiento con Rusia sobre la cuestión de Ucrania podría crear las condiciones políticas necesarias para que pudiera intentarse esa apertura estratégica. Y cita en este sentido a Henry Kissinger: «Para que Ucrania pueda sobrevivir y prosperar no debe ser un puesto de avanzada de unos contra otros, sino que debería funcionar como un puente entre ambos... Tratar a Ucrania como parte de la confrontación este-oeste impedirá durante décadas toda posibilidad de atraer a Rusia y Occidente —y en especial a Rusia y Europa— a un espacio de cooperación internacional». [14]

Esta empresa no será nada fácil. El presidente Macron, que cree firmemente que hay que intentar este acercamiento con Rusia, considera que hay que trabajar sobre un horizonte de no menos de diez años. [15]

Incluso si se consiguiera alcanzar un acuerdo sobre Ucrania, persistirían diferencias importantes con Rusia en no pocas cuestiones. Aun así, Europa y Estados Unidos no tienen más remedio que mirar de frente esta realidad poco propicia de lo que una relación más estrecha entre Rusia y China significa para sus intereses, y pensar seriamente sobre lo que puede hacerse para impedirlo.

En todo caso, la competición con China está ya en la agenda transatlántica. El asunto figuró por primera vez en la cumbre de la OTAN celebrada en Londres en diciembre de 2019 con motivo del 70.º aniversario de la Alianza. Algunos argumentarán que la OTAN no es la institución más relevante en esta materia, ya que el nuevo poder de China es más un desafío económico y geopolítico que militar propiamente dicho, al menos para Europa. Sin embargo, la OTAN puede aportar alguno de sus instrumentos, especialmente en ciberseguridad, y complementar así las contribuciones más amplias de la Unión Europea, siempre en el marco de una estrategia común que incluiría también a los países afines del Indo-Pacífico. [16]

La Administración estadounidense lleva años elaborando una nueva estrategia hacia China sin que hasta ahora los diferentes sectores que la apoyan se hayan puesto de acuerdo. Puede ser por tanto el momento adecuado para que los europeos inicien con Washington un diálogo al respecto. Los británicos estarían también incluidos, si así lo desean, más allá de su salida de la Unión Europea. Para ello sería indispensable que Estados Unidos creara las condiciones necesarias de confianza cancelando su agresiva política comercial hacia la Unión Europea. Si Washington ofreciera esta prueba de buena voluntad y mostrara interés en este ejercicio, los europeos podrían entonces contribuir al diseño de esta estrategia con China, de forma que sus intereses concretos sean también tenidos en cuenta. Si los estadounidenses no están dispuestos a este diálogo, y a la espera de un cambio de actitud que llegará antes o después, Europa podría empezar por discutir estas cuestiones con Japón, Canadá, la India, Australia, Corea del Sur y otros países afines. La Unión Europea y Japón han mostrado el camino concluyendo un Acuerdo de Asociación Económica que entró en vigor en febrero de 2019, y, más recientemente, mediante la firma de un acuerdo de conectividad que trata de ofrecer alternativas a la iniciativa de la Franja y la Ruta.

La Unión Europea ha mostrado su voluntad de alcanzar un mejor equilibrio entre cooperación y competición en sus relaciones con China. Por

el momento, la mayor parte de las medidas aprobadas o en fase de discusión son de carácter defensivo y, a la luz de los riesgos examinados, tiene sentido que así sea. Pero Europa debe analizar también sus relaciones con China dentro de una perspectiva global. Y en este empeño los europeos y los estadounidenses están destinados a encontrarse más pronto o más tarde. En efecto, no parece que las actuales diferencias a ambos lados del Atlántico, por serias que sean, hayan disminuido en lo fundamental la percepción de intereses y valores compartidos a largo plazo. Pero, como señala Andrew Small, «la prueba de fuego será si Europa y Estados Unidos son capaces de repensar la propia relación transatlántica a la luz del resurgimiento de China». [17]

Notas

1 . Graham Allison, Robert Blackwill y Ali Wyne, *Lee Kuan Yew: The Grand Master's Insights on China, the United States and the World* , Harvard University, MIT Press, Cambridge, MA, 2013.

2 . Fareed Zakaria, «The new China scare. Why America shouldn’t panic about its latest challenger», *Foreign Affairs* , enero-febrero de 2020.

3 . Aaron Friedberg, Conversations with Bill Kristol, <https://conversationswithbillkristol.org/ranscript/aaron-friedberg-transcript >.

4 . Joseph S. Nye, «The cooperative rivalry of US-China relations», *Project Syndicate* , 6 de noviembre de 2018.

5 . John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Powers Politics* , W.W. Norton & Company, Nueva York, 2014.

6 . Graham Allison, *Destined for War. Can America and China Escape Thucydides's Trap?* , Houghton Mifflin Harcourt, Boston y Nueva York, 2017.

7 . Gideon Rachman, *Easternisation, War and Peace in the Asian Century* , Bodley House, Londres, 2016.

8 . Xi Jinping, «Asegurar una decisiva victoria en la construcción de una sociedad moderadamente próspera en todos los campos y esforzarnos por el gran éxito del socialismo con rasgos chinos en una nueva era», Xinhua, 18 de octubre de 2017, <http://spanish.xinhuanet.com/2017-11/03/c_136726335.htm >.

9 . Thomas Wright, *All Measures Short of War* : *The Contest for the 21th Century and the Future of American Power* , Yale University Press, New Haven y Londres, 2017.

10 . Michael Pillsbury, *The Hundred Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower* , Henry Holt and Company, Nueva York, 2015.

11 . La cita original, tomada de Deng Xiaoping, era: «Observa fríamente, trata los asuntos con calma, mantén tu posición, esconde tus capacidades, gana tiempo, consigue cuanto sea posible».

12 . Kevin Rudd, «El cambio global de China bajo el presidente Xi Jinping», Asia Society, 13 de abril de 2018, <https://asiasociety.org/policy-institute/chinas-changing-worldview-under-president-xi-jinping> .

13 . Henry Kissinger, *On China* , Allen Lane, Londres, 2011. Versión castellana de Carme Geronés Planagumà, *China* , Debate, Madrid, 2017.

14 . Ezra F. Vogel: *Deng Xiaoping and the Transformation of China* , The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge y Londres, 2011.

15 . Thomas Wright, «Sifting through interdependence», *The Washington Quarterly* 36 (4), 2013, pp. 7-23.

16 . Henry M. Paulson, Jr., «The United States and China at the crossroads», Asia Society, 13 de noviembre de 2018, <https://asiasociety.org/policy-institute/united-states-and-china-crossroads >.

17 . Bonnie Glaser, «US-China competition», *Lowy Institute* , *The world after COVID-19* , abril de 2020.

18 . Richard Haas, «The pandemic will accelerate History rather than reshape it. Not every crisis is a turning point», *Foreign Affairs* , 7 de abril de 2020.

1 . European Commission y HR/VP, EU-China – Strategic Outlook, 12 March 2019, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf >.

2 . Robert D. Kaplan, *The Return of Marco Polo's World: War, Strategy, and American Interests in the Twenty-first Century* , Random House, Nueva York, 2018. Versión castellana de Albino Santos Mosquera, *El retorno del mundo de Marco Polo. Claves de la estrategia política americana del siglo XXI* , RBA, Barcelona, 2019.

3 . Declaración de Josep Borrell, «La pandemia del coronavirus y el nuevo mundo que está creando», SEAE, 24 de marzo de 2020.

4 . Stu Woo, «Huawei offensive is acceleration of yearslong endeavor», *The Wall Street Journal* , 8 de diciembre de 2018.

5 . Australia, Canadá, Nueva Zelanda, el Reino Unido y Estados Unidos. (*N. del e* .)

6 . Gideon Rachman, «Why Donald Trump is great news for Xi Jinping», *Financial Times* , 15 de abril de 2019.

7 . Ivan Krastev, «A European goes to Trump’s Washington», *The New York Times* , 30 de noviembre de 2018.

8 . Kevin Rudd, «China’s changing worldview under President Xi Jinping», Asia Society, 13 de abril de 2018.

9 . K. Vincent, L. Chang y Frank N. Pierke, «Europe's engagement with China: shifting Chinese views of the EU and the EU-China relationship», *Asia Europe Journal* 16 (4), 2018, pp. 317-331.

1 . Thilo Hanemann, Mikko Huotari y Agatha Kratz, *Chinese FDI in Europe: 2018 Trends and Impact of New Screening Policies* , Rhodium Group and Mercator Institute for China Studies, Berlín, 2019.

2 . John Searman, Mikko Houtari y Miguel Otero-Iglesias (eds.), *Chinese Investment in Europe: A Country-level Approach* , French Institute of International Relations, Elcano Royal Institute and Mercator Institute for China Studies, París, 2017.

3 . «Chinese investment, and influence, in Europe is growing», *The Economist* , 4 de octubre de 2018.

4 . «Chinese expansion has Germany on the defensive», *Der Spiegel* , 24 de mayo de 2018.

5 . Philippe Le Corre, «China’s rise as a geoeconomic influencer: four European case studies», Carnegie Endowment for International Peace, 15 de octubre de 2018.

6 . François Godement y Abigaël Vasselier, *China at the Gates: A New Power Audit of EU-China Relations* , European Council on Foreign Relations, Londres, 2017.

7 . Drew Hinshaw y Anita Komuves, «Hungary bucks US push to curb Russian and Chinese influence», *The Wall Street Journal* , 27 de enero de 2019.

8 . «Winning the competition for influence in Central and Eastern Europe: US Assistant Secretary of State A. Wess Mitchell», Atlantic Council, 19 de octubre de 2018, <https://www.atlanticcouncil.org/news/transcrpts/winning-the-competition-for-influence-in-central-and-eastern-europe-us-assistant-secretary-of-state-a-wess-mitchell >.

9 . Ana Alonso, «Serbia acusa a la UE: La solidaridad europea no existe. China es la única solidaria», *El Independiente* , 16 de marzo de 2020.

10 . Emily Feng y Kathrin Hille, «China vulnerable in war with US over computer chips», *Financial Times* , 3 de diciembre de 2018.

11 . Matt Ferchen, Frank N. Pieke, Frans-Paul van der Putten, Tianmu Hong y Jurriaan de Blecourt, *Assessing China's Influence in Europe though Investments in Technology and Infrastructure. Four cases* , LeidenAsiaCentre, Leiden, diciembre de 2018.

12 . *World Robotics Report 2016* . International Federation of Robots.

13 . «Chinese expansion has Germany on the defensive», *Der Spiegel* , 24 de mayo de 2018.

14 . Guy Chazan, «German angst over Chinese M&A», *Financial Times* , 9 de agosto de 2016.

15 . Philippe Le Corre, *op. cit.*

16 . Frans-Paul van der Putten (ed.), Francesco Saverio Montesano, Johan van de Ven y Peter Ham, *The Geopolitical Relevance of Piraeus and China's Silk Road for Southeast Europe and Turkey* , Clingendael, Netherlands Institute of International Relations, La Haya, 2016.

17 . Matt Ferchen *et al., op. cit.*

18 . Shivali Pandya y Simone Tagliapietra, «China’s strategic investments in Europe: the case of maritime ports», *Bruegel* , 27 de junio de 2018.

19 . Con la incorporación de Grecia en 2019 el foro pasó a denominarse 17+1.

20 . David Sheppard, «US warns Britain against Chinese alliances on nuclear plants», *Financial Times* , 24 de octubre de 2019.

21 . Jim Pickard, Myles McCormick y Sylvia Pfeifer, «UK close to ditching plan for Cumbria nuclear plant», *Financial Times* , 8 de noviembre de 2018.

22 . Philippe Le Corre, *op. cit.*

23 . «China Update 3/2019», MERICS, 25 de enero-7 de febrero de 2019.

24 . Carlos Rodrigues, «Chinese investment in Portugal: Gaining access to cutting-edge knowledge and extending global influence», en Searman *et al.* , *op. cit.* , pp. 117-123.

25 . Guy Chazan, «Backlash grows over Chinese deals for Germany's corporate jewels», *Financial Times* , 13 de marzo de 2018.

26 . John Searman *et al.* , *op. cit.*

27 . Thilo Hanemann y Mikko Huotari, «EU-China FDI: Working towards reciprocity in investment relations», Rhodium Group y MERICS, abril de 2018.

28 . François Godement *et al.* , *op. cit* .

29 . Christian Grimm y Patricia Kowsmann, «Germany tightens foreign acquisition rules amid China’s push for technology deals», *The Wall Street Journal* , 16 de noviembre de 2018.

30 . Philip Blenkinsop, «With eyes on China, EU agrees investment screening rules», Reuters, 20 de noviembre de 2018.

31 . «China’s policy paper on the European Union», Xinhua, 18 de diciembre de 2018.

32 . «Europe is no longer at the center of world events», entrevista con Angela Merkel por Lionel Barber y Guy Chazan, *Financial Times* , 16 de enero de 2020.

33 . Rochelle Toplensky, «Europe split over how to respond to rise of China», *Financial Times* , 4 de febrero de 2019.

34 . Leonid Bershidsky, «Germany enters the global economic wars», Bloomberg, 5 de febrero de 2019.

35 . Jakob Hanke, «Germany’s industrial plan signals Europe’s protectionist lurch», *Politico* , 3 de febrero de 2019.

1 . *Eurasia Group White Paper: The Geopolitics of 5G* , Eurasia Group, Washington DC, 2018.

2 . Nic Fildes y Louise Lucas, «Huawei spat comes as China races ahead in 5G», *Financial Times* , 12 de diciembre de 2018.

3 . James Kynge, «Spy thriller echoes in Huawei’s power struggle», *Financial Times* , 7 de diciembre de 2018.

4 . Jane Perlez, «Huawei arrest tests China’s leaders as fear and anger grip the elite», *The New York Times* , 7 de diciembre de 2018.

5 . Charles Parton, «Britain will regret doing business with Huawei», *The Spectator* , 24 de abril de 2019.

Véase también Janka Oertel, «Europe and China after Brexit: the 5G question», European Council on Foreign Relations, 19 de diciembre de 2019.

6 . «Britain strikes an artful compromise on Huawei and 5G», *The Economist* , 27 de abril de 2019.

7 . Ellen Nakashima, «Current, former Pentagon leaders sound alarm on Chinese technology in 5G networks», *The Washington Post* , 3 de abril de 2019.

8 . Noah Barkin, «The Huawei conundrum», *Berlin Policy Journal* , 27 de febrero de 2019.

9 . «Emmanuel Macron in his own words», *The Economist* , 7 de noviembre de 2019.

10 . «United States Welcomes the EU's Acknowledgement of the Unacceptable Risks Posed by Untrusted 5G Suppliers», Michael R. Pompeo, Press Statement, U.S. Department of State, 30 de enero de 2020, <http://www.state.gov >.

11 . Minoru Satake, «Japan’s 4 carriers to shun Chinese 5G tech», *Nikkei Asia Review* , 10 de diciembre de 2018.

12 . Sebastian Payne, «Pompeo invokes Thatcher to urge UK to take hard line on China», *Financial Times* , 8 de mayo de 2019.

13 . Lindsay Gorman, «5G is where China and the West finally diverge», *The Atlantic* , 5 de enero de 2020.

14 . Dan Strupf, Yoko Kubota y Wenxin Fan, «Silicon Valley will feel sting of export restrictions against Huawei», *The Wall Street Journal* , 16 de mayo de 2019.

15 . Ben Hall, «EU needs common telecoms rules to thwart Huawei's 5G threat», *Financial Times* , 18 de diciembre de 2019.

16 . Noah Barkin, «Hard choices on China», *Berlin Policy Journal* , noviembre-diciembre de 2019.

1 . Yascha Mounk y Roberto Stefan Foa, «The end of the democratic century. Autocracy's global ascendance», *Foreign Affairs* , mayo-junio de 2018.

2 . Kevin Rudd, «China’s changing worldview under President Xi Jinping», Asia Society, 13 de abril de 2018.

3 . «Emancipate the mind, seek truth from facts and unite as one in looking to the future», CPCChina, 13 de diciembre de 1978, <http://cpcchina.chinadaily.com.cn/2010-10/15/content_13918199.htm >.

4 . John Garnaut, «Engineers of the soul: Ideology in Xi Jinping's China», Sinocism, 16 de enero de 2019.

5 . Citado por J. Garnaut.

6 . Michael D. Barr, «Lee Kuan Yew and the “Asian Values” Debate», *Asian Studies Review* 24 (3), 2000, pp. 309-334.

7 . Gideon Rachman, «The ideas that divide China and America», *Financial Times* , 28 de septiembre de 2015.

8 . Joshua Cooper Ramo, *The Beijing Consensus* , Foreign Policy Center, Londres, 2004.

9 . John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy since World War II* , Oxford University Press, Nueva York, 1982.

10 . Hal Brands, «Democracy vs authoritarianism: How ideology shapes great-power conflict», *Survival* , 60 (5), 2018, pp. 61-114.

11 . John Gray, «Why this crisis is a turning point in History», *NewStateman* , 1 de abril de 2020.

12 . Joseph S. Nye, «No, the coronavirus will not change the global order», *Foreign Policy* , 16 de abril de 2020.

13 . Thorsten Benner, Jan Gaspers, Mareike Ohlberg, Lucrecia Poggetti y Kristin Shi-Kupfer, «Authoritarian advance. Responding to China’s growing political influence in Europe», MERICS y GPPI, Berlín, 2018.

14 . Philippe Le Corre, *op. cit.*

15 . Charles Parton, «China-UK relations. Where to draw the border between influence and interference», *RUSI Occasional Paper* , 20 de febrero de 2019.

16 . Benner *et al.* , *op. cit.*

17 . Larry Diamond y Orville Shell (eds.), *China’s Influence & American Interests: Promoting Constructive Vigilance* , Hoover Institution, Stanford, 2018.

18 . Patricia Zengerle y Max Spetalnick, «Exclusive: Fearing espionage, U.S. weighs tighter rules on Chinese students», Reuters, 23 de noviembre de 2018.

19 . John Garnaut, «The rest of the world is watching how we counter Beijing’s campaign of influence», *The Monthly* , agosto de 2018.

20 . Ibíd.

21 . Emmanuel Macron, «Dear Europe, Brexit is a lesson for all of us: it’s time for renewal», *The Guardian* , 4 de marzo de 2019.

22 . Anne-Marie Brady, «On the correct use of terms», The Jamestown Foundation, 9 de mayo de 2019.

23 . Thomas Wright, «The return to great-power rivalry was inevitable», *The Atlantic* , 12 de septiembre de 2018.

24 . Nicholas Thompson e Ian Bremmer, «The AI cold war that threatens us all», *The Atlantic* , 12 de septiembre de 2018.

25 . Nathan Vanderklippe, «China uses smartphone app to target people for investigation: Human Rights Watch», *The Globe and Mail* , 1 de mayo de 2019.

26 . Angus Berwick, «Special Report. How ZTE helps Venezuela create China-style social control», Reuters, 14 de noviembre de 2018.

27 . George Soros, «Remarks delivered at the World Economic Forum», 24 de enero de 2019, < https://georgesoros.com/2019/01/24/remarks-delivered-at-the-world-economic-forum-2/ >.

1 . Nadège Rolland, *China's Eurasian Century? Political and Strategic Implications of the Belt and Road Initiative* , The National Bureau of Asian Research, Washington, 2017.

2 . Sigmar Gabriel, «The West lacks a strategy to compete with China», *Handelsblatt* , 17 de septiembre de 2018.

3 . Jonathan Hillman. US Congress, Senate. US-China Economic and Security Review Commission. «Hearing on China’s Belt and Road Initiative: Five Years Later», 115th Congress, 2nd sess., 2018.

4 . Xiang Lanxin, citado en «Gateway to the globe», *The Economist* , 28 de julio de 2018.

5 . Markus Brunnermeier, Rush Doshi y Harold James, «Beijing's Bismarckian ghosts: How great powers compete economically», *The Washington Quarterly* 41 (3), 2018, pp. 161-176.

6 . Nadège Rolland, *op. cit.*

7 . Ely Ratner, «Geostrategic and military drivers and implications of the Belt and Road Initiative, 115th Congress, 2nd sess.», Council on Foreign Relations, 25 de enero de 2018.

8 . *Democracy Index 2018* , The Economist Intelligence Unit, Londres, 2018.

9 . Shirley Yu, «The Belt and Road Initiative: A Discussion of China's Vision and Strategy», seminario, Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Cambridge, MA, 25 de febrero de 2019.

10 . Joel Wuthnow, *Chinese Perspectives on the Belt and Road Initiative: Strategic Rationales, Risks, and implications* , Center for the Study of Chinese Military Affairs, Institute for National Strategic Studies, China Strategic Perspectives No. 12, National Defense University, Washington, DC, octubre de 2017.

11 . Ricardo Hausmann, «China’s malign secrecy», *Project Syndicate* , 2 de enero de 2019.

12 . Gillian Tett, «China grapples with its BRI lending binge», *Financial Times* , 2 de mayo de 2019.

13 . Minxin Pei, «Will China let Belt and Road die quietly?», *Nikkei Asian Review* , 15 de febrero de 2019.

14 . Nadège Rolland, *op. cit.*

15 . Julia Voo, *A Case for Fortifying the BUILD Act: The U.S., China, and Internet Infrastructure in the Global South* , Belfer Center for Science and International Affairs, Cambridge, MA, julio de 2019.

16 . Robert Atkinson, «China’s Digital Silk Road», seminario, Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, 5 de febrero de 2019, <https://www.csis.org/events/chinas-digital-silk-road >.

17 . Kieran Green, «Securing the Digital Silk Road», Center for Advanced China Research, 11 de febrero de 2019.

18 . Nic Fildes y Javier Espinoza, «Tracking coronavirus: big data and the challenge to privacy», *Financial Times*, 8 de abril de 2020.

19 . Daniel Kliman y Abigail Grace, «Power play. Addressing China’s Belt and Road Strategy», Center for a New American Security (CNAS), septiembre de 2018.

20 . Erik Brattberg y Etienne Soula, «Europe’s emerging approach to China’s Belt and Road Initiative», Carnegie Endowment for International Peace, 19 de octubre de 2018.

21 . Michael Peel, «Europe unveils its answer to China’s Belt and Road plan», *Financial Times* , 19 de septiembre de 2018.

22 . Thomas Kruessmann, «A missed opportunity: Assessing the EU’s strategy for Europe-Asia connectivity», London School of Economics, 1 de octubre de 2018.

23 . Philippe Bonet y Antoine Martin, «An EU strategy on connecting Europe to Asia... the European way?», Asia-Pacific Business Insights, 21 de noviembre de 2018.

24 . Mario Esteban, *Informe Elcano 24. Relaciones España-China* , Real Instituto Elcano, Madrid, noviembre de 2018, <http://www.realinstitutoelcano.org >.

25 . Alicia García-Herrero, Thibault Marbach y Jianwei Xu, «European and Chinese trade competition in third markets: the case of Latin America», *Bruegel* , 7 de junio de 2018.

26 . Rolando Avendano, Angel Melguizo y Sean Miner, *Chinese FDI in Latin America: New Trends with Global Implications* , Atlantic Council, Washington, 2017.

27 . «Think of China as a giant sub-prime lender in Latin America», *The Economist* , 3 de noviembre de 2018.

28 . «Africa is attracting ever more interest from powers elsewhere», *The Economist* , 7 de marzo de 2019.

29 . Witney Schneidman y Joel Wiegert, «Competing in Africa: China, the European Union and the United States», Brookings, 16 de abril de 2018, <http://www.brookings.edu >.

30 . Yun Sun, «China’s changing approach to Africa», Brookings, 4 de febrero de 2019, <www.brookings.edu>.

1 . Gideon Rachman, «The Asian strategic order is dying», *Financial Times* , 5 de agosto de 2019.

2 . Fidel Sendagorta, *Europa entre dos luces, ¿declive o resurgimiento?* , Biblioteca Nueva, Madrid, 2007.

3 . Alice Ekman, «China's 'new type of security partnership' in Asia and beyond: a challenge to the alliance system and the Indo-Pacific strategy», ARI 35/2019, Real Instituto Elcano, 26 de marzo de 2019.

4 . Nick Childs, «China’s naval shipbuilding: delivering on its ambition on a big way», International Institute of Strategic Studies, Londres, 1 de mayo de 2018.

5 . Nadège Rolland y Brad Carson, «Jaw-jaw. The geo-economic challenge of China’s Belt and Road Initiative», *War on the Rocks* , 5 de marzo de 2019.

6 . John Mearsheimer, «The gathering storm: China’s challenge to US power in Asia», *The Chinese Journal of International Politics* , 3 (4), 2010, pp. 381-396.

7 . Robert Kaplan, «A new cold war has begun», *Foreign Policy* , 7 de enero de 2019.

8 . Kishore Mahbubani, *Has the West Lost it? A Provocation* , Allen Lane, Nueva Delhi, 2018.

9 . Gideon Rachman, *Easternisation. War and Peace in the Asian Century* , The Bodley Head, Londres, 2016.

10 . Henry Kissinger, «The future of US-China relations», *Foreign Affairs* , marzo-abril de 2012.

11 . «Singapore leader Lee Hsien Loong warns region may have to choose between China and the US», *South China Morning Post* , 15 de noviembre de 2018.

12 . John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* , W.W. Norton & Company, Nueva York, 2014.

13 . Brahma Chellaney, «RCEP without India isn't to Japan's liking», *The Japan Times* , 17 de diciembre de 2019.

14 . Charles Edel y Siddarth Mohandas, «The Chinese century? An early appraisal», *The National Interest* , 14 de noviembre de 2018.

15 . Øystein Tunsjø, «Another long peace?», *The National Interest* , 17 de octubre de 2018.

16 . Graham Allison, *op. cit.*

17 . Richard Ghiasy, Fei Su y Lora Saalman, *The 21st Century Maritime Silk Road. Security Implications and Ways Forward for the European Union* , Sipri/Friedrich Ebert Stiftung, Estocolmo, 2018.

[18]. Zheng Wang, «China and UNCLOS: An inconvenient history», *The Diplomat* , 11 de junio de 2016.

19 . Mike Ives, «Vietnam, yielding to Beijing, backs off South China Sea drilling», *The New York Times* , 4 de agosto de 2017.

20 . Jonathan Stromseth y Bilahari Kausikan, Brookings Cafeteria podcast, Brookings Institution, 21 de septiembre de 2018.

21 . Department of Defense, *Annual Report to Congress* , mayo de 2018.

22 . Elbridge Colby, «How to win America’s next war», *Foreign Policy* , 5 de mayo de 2019.

23 . Chung-in Moon, «Why Seoul remains optimistic after Hanoi», *Foreign Affairs* , 14 de marzo de 2019.

24 . Rory Medcalf, «Indo-Pacific visions: giving solidarity a chance», *Asia Policy* 14 (3), julio de 2019, pp. 79-95.

25 . John Hemmings, «A reborn quadrilateral to deter China», *The Lowy Interpreter* , 9 de noviembre de 2017, <http://www.lowyinstitute.org >.

26 . Robert D. Kaplan, *Monsoon. The Indian Ocean and the Future of American Power* , Random House, Nueva York, 2010. Versión castellana de Inga Pellisa Díaz, *Monzón. Un viaje por el futuro del océano Índico* , El Hombre del Tres, Madrid, 2012.

27 . Jeff M. Smith, «Unpacking the Free and Open Indo-Pacific», *War on the Rocks* , 14 de marzo de 2018.

28 . Hal Brands, «Singapore has some tough advice for the US and China», *Bloomberg* , 2 de octubre de 2019.

29 . «The Trump Administration’s ‘Free and Open Indo-Pacific’: issues for Congress», Congressional Research Service, 3 de octubre de 2018, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45396 >.

30 . Owen Churchill, «US, Canada and Japan to offer 'robust alternative' to state-led development finance, as Belt and Road increases reach», *South China Morning Post* , 12 de abril de 2019.

31 . Robert Manning, *US Indo-Pacific Strategy: Myths and Reality* , Valdai Papers, Moscú, 2018, <https://valdaiclub.com/files/18834/ >.

32 . Luis Simón, «Europe, the rise of Asia and the future of the transatlantic relationship», *International Affairs* 91 (5), septiembre de 2015, pp. 969-989.

33 . Judy Dempsey, «France's strategic footprint in the Indian Ocean», Carnegie Europe, 14 de mayo de 2019.

34 . Bill Hayton, «How Europe can make a difference in the South China Sea», *Berlin Policy Journal* , 7 de febrero de 2019.

35 . Drew Hinshaw y Jeremy Page, «How the Pentagon Countered China’s designs on Greenland», *The Wall Street Journal* , 10 de febrero de 2019.

36 . Gareth Price, «Rethinking the EU's contribution to Asia's security», en Eva Pejsova (ed.), *Guns, engines and turbines. The EU's hard power in Asia* , Chaillot Paper número 149, Instituto de Estudios de Seguridad, Unión Europea, noviembre de 2018, pp. 79-84.

37 . Mathieu Duchâtel, «Intangible technology transfers in EU-China relations», en Eva Pejsova (ed.), *Guns, engines and turbines. The EU's hard power in Asia* , Chaillot Paper número 149, Instituto de Estudios de Seguridad, Unión Europea, noviembre de 2018, pp. 33-42.

38 . Meia Nouwens y Helena Legarda, *Emerging technology dominance: what China's pursuit of advanced dual-use technologies means for the future of Europe's economy and defence innovation* , The International Institute for Strategic Studies, diciembre de 2018.

39 . Luis Simón y Ulrich Speck (eds.), *Natural Partners? Europe, Japan and Security in the Indo-Pacific* , Elcano Policy Papers, Real Instituto Elcano, Madrid, noviembre de 2018.

1 . Josef Joffe, «The structure of the contemporary International System», *Strategika* , 55, Hoover Institution, 15 de noviembre de 2018.

2 . Yan Xuetong, *Leadership and the Rise of Great Powers* , Princeton University Press, Princeton y Oxford, 2019.

3 . John Mearsheimer, «Bound to fail. The rise and fall of the liberal order», *International Security* , 43 (4), primavera de 2019, pp. 7-50.

4 . Robert Kagan, *The Jungle Grows Back. America and our Imperiled World* , Alfred A. Knopf, Nueva York, 2018.

5 . G. John Ikenberry, «The end of the liberal international order?», *International Affairs* , 94 (1), 2018, pp. 7-23.

6 . Fidel Sendagorta, «La fuga del optimismo occidental», *El País* , 29 de agosto de 2016.

7 . Yascha Mounk y Roberto Stefan Foa, «The end of the democratic century: Autocracy's global ascendance», *Foreign Affairs* , mayo-junio de 2018.

8 . Stephen M. Walt, *The Hell of Good Intentions. America’s Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy* , Farrar, Straus and Giroux, Nueva York, 2018.

9 . Josep Piqué, *El mundo que nos viene* , Ediciones Deusto, Barcelona, 2018, p. 50.

10 . Graham Allison, «The myth of the liberal order. From historical accident to conventional wisdom», *Foreign Affairs* , 14 de junio de 2018.

11 . Gideon Rachman, «America is the revisionist power on trade », *Financial Times* , 13 de mayo de 2019.

12 . E. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939* , Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK, edición de 2016. Versión castellana de Emma Benzal, *La crisis de los veinte años (1919-1939). Una introducción al estudio de las relaciones internacionales* , La Catarata, Madrid, 2004.

13 . Fernando Delage, «China y la gobernanza pública global: hacia un orden pluralista», *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Humanidades y Relaciones Internacionales* , 21 (42), segundo semestre de 2019, pp. 133-155.

14 . John Mearsheimer, *op. cit.*

15 . Yan Xuetong, «The age of uneasy peace. Chinese power in a divided world», *Foreign Affairs* , 11 de diciembre de 2018.

16 . Dani Rodrik, «Globalization's wrong turn. And how it hurt America», *Foreign Affairs* , julio-agosto de 2019.

17 . Thomas Wright, «Sifting through interdependence», *The Washington Quarterly* , 36 (4), otoño de 2013, pp. 7-23.

18 . Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* , Little, Brown, Boston, 1977.

19 . US Department of State, Secretary of State Hillary Clinton, «Remarks to the US Institute for Peace China Conference», 7 de marzo de 2012.

20 . Henry Farrell y Abraham Newman, «Weaponized Interdependence», *International Security* 44 (1), verano de 2019, pp. 42-79.

21 . Kevin Allison, «Staring into the abyss», Signal, GZERO Media, 12 de junio de 2019.

22 . Ali Wyne, «The security risks of a trade war with China. Why the US should be wary of economic decoupling», *Foreign Affairs* , 6 de agosto de 2018.

23 . «The technology industry is rife with bottlenecks», *The Economist* , 6 de junio de 2019.

24 . Demetri Sevastopulo, «US targets companies with Chinese military ties», *Financial Times* , 12 de septiembre de 2019.

25 . Reiham Salam, «The age of ‘Chimerica’ is coming to an end», *The Atlantic* , 5 de junio de 2019.

26 . «The changes that COVID-19 is forcing on to business», Briefing, *The Economist*, 11 de abril de 2020.

27 . Thomas J. Wright, *All Measures Short of War. The Contest for the 21st Century & the Future of the American Power* , Yale University Press, New Haven y Londres, 2017.

28 . Sylvie Kauffmann, «Europe is a soft target. And it’s under attack», *The New York Times* , 25 de marzo de 2019. Y Josef Joffe, «Europe does not exist», *Commentary* , enero de 2019.

29 . Alina Polyakova y Benjamin Haddad, «Europe alone. What comes after the Transatlantic Alliance», *Foreign Affairs* , 11 de junio de 2019.

1 . François Godement, «Europe facing China: a Copernican revolution», Institut Montaigne, marzo de 2019, <www.institutmontaigne.org>.

2 . Robert D. Blackwill, *Trump's Foreign Policies Are Better Than They Seem* , Council of Foreign Relations, Council Special Report 84, 2019.

3 . Kurt K. Campbell y Jake Sullivan, «Competition without catastrophe. How America can both challenge and coexist with China», *Foreign Affairs* , septiembre-octubre de 2019.

4 . Fidel Sendagorta, «Nuevo poder chino, despertar europeo», *Política Exterior* , marzo/abril de 2020.

5 . Luis Simón, «Europe, the rise of Asia and the future of the transatlantic relationship», *International Affairs* 91 (5), 2015, pp. 969-989.

6 . Anders Corr, «Extend NATO Cybersecurity to Asian-Pacific allies», *Forbes* , 9 de febrero de 2016, <http://www.forbes.com >.

7 . Douglas Lute y Nicholas Burns, *NATO at Seventy. An Alliance in Crisis* , Belfer Center for Science and International Affairs, Cambridge, MA, febrero de 2019.

8 . Nota: varios autores han propuesto variaciones de estas ideas:

Anders Fogh Rasmussen, «Time for Europe to step its China game», *The Japan Times* , 6 de noviembre de 2018.

Daniel Kliman y Abigail Grace, «Power play. Addressing China’s Belt and Road Strategy», Center for a New American Security, septiembre de 2018.

Sobre la cuestión más amplia de una cooperación más estrecha entre Europa, Estados Unidos y los países del Indo-Pacífico, véase también: Elizabeth C. Economy, *The Third Revolution* , Oxford University Press, Nueva York, 2018.

9 . Eric Rosenbach, «Eric Rosenbach on China: Challenges for US Commerce», Belfer Center for Science and International Affairs, Cambridge, MA, 7 de marzo de 2019.

10 . Joseph S. Nye, «Protecting democracy in an era of cyber information war», Belfer Center for Science and International Affairs, Cambridge, MA, febrero de 2019.

11 . Jake Sullivan, «Where are the Democrats Headed on Foreign Policy?», seminario, Belfer Center for Science and International Affairs, Cambridge, MA, 30 de octubre de 2018.

12 . Graham Allison y Dimitri K. Simes, «A Sino-Russian Entente again threatens America», *The Wall Street Journal* , 29 de enero de 2019.

13 . Nadège Rolland, «A China-Russia condominium over Eurasia», *Survival* 62 (9), 2019, pp. 7-22.

14 . Karl Kaiser, «Ukraine: Root causes of a prolonged conflict», Belfer Center for Science and International Affairs, Cambridge, MA, 23 de enero de 2019.

15 . «Emmanuel Macron in his own words», *The Economist* , 7 de noviembre de 2019.

16 . Jonathan Holslag, «China, NATO, and the pitfall of empty engagement», *The Washington Quarterly* , 42 (3), otoño de 2019, pp. 137-150.

17 . Andrew Small, «Why Europe is getting tough on China and what does it mean for Washington», *Foreign Affairs* , 3 de abril de 2019.

Estrategias de poder
Fidel Sendagorta

Deusto es un sello editorial de Centro de Libros PAPF, SLU.
Av. Diagonal, 662-664
08034 Barcelona
www.planetadelibros.com

Primera edición en libro electrónico (epub): septiembre de 2020

ISBN: 978-84-234-3188-5 (epub)

Conversión a libro electrónico: Realización Planeta